

RASITTEEN RETORIikka JA SEN TIHENTYMINEN

**JULKINEN SEKTORI VALTIOVARAINMINISTERIÖN
TULEVAISUUSENNUSTEISSA 1980- JA 1990- LUVUILLA**

TAMPEREEN YLIOPISTO
Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos
Pro-gradu tutkielma, 84 s
Sosiologia
Toukokuu 2008
Vesa Kuikka

TAMPEREEN YLIOPISTO

Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos

TIIVISTELMÄ

KUIKKA, VESA: Rasitteen retoriikka ja

sen tihentyminen. Julkinen sektori valtiovarainministeriön

tulevaisuusennusteissa 1980- ja 1990- luvuilla.

Pro gradu -tutkielma, 84 s

Sosiologia

Toukokuu 2008

Tässä työssä tarkastelen valtiovarainministeriön tulevaisuusennusteissa esiintyvää retoriikkaa suhteessa julkiseen sektoriin. Tarkastelun aikaväli sijoittuu vuosien 1985-1997 välille. Ennusteet ulottuvat kuitenkin vuoteen 2000. Kyseinen aikaväli on valittu siksi, että tuohon ajanjaksoon sijoittuu useita suomalaiseseen yhteiskuntaan syvästi vaikuttaneita tapahtumia. 1980-luvun lopulla koettiin vahva taloudellinen nousu, joka johtui osittain 1980-luvun puolella välissä vapautetuista rahamarkkinoista. Nousukausi kääntyi kuitenkin 1990-luvun alussa lamaksi, jolloin kansantuote laski jyrkästi ja työttömyys nousi ennennäkemättömiin lukuihin. Suomen syöksy oli kansainvälisestikin katsoen ainutlaatuinen. Tuotannollinen lama ohitettiin kuitenkin nopeasti ja vienti alkoi elpyä vuonna 1992. Lamaa edeltänyt kansantuote saavutettiin vuonna 1996.

OECD-maissa oli julkisen sektorin reformia vaadittu ja 1970-luvun alusta lähtien. Monissa maissa talouspolitiikan päättäjät pitivät julkisen sektorin kokoa liian suurena ja katsoivat sen haittaavan talouskasvua. Näin siitä huolimatta, että ei ole pystytty osoittamaan laajan julkisen sektorin haitallista vaikutusta talouskasvuun.

Suomessa lama aukaisi hanat supistamisvaatimuksille ja valtiovarainministeriö "superministeriönä" oli avainasemassa reformien sisältöä artikuloitaessa. Laman poikkeukselliset olosuhteet antoivat mandaatin julkisen sektorin voimistuville supistamisvaatimuksille.

Tässä työssä keskiössä on julkisen sektorin supistamisen retoriikka. Aihe on mielenkiintoinen siksi, että laaja julkinen sektori ja sitä kautta laaja julkinen vastuu ovat ominaisia pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle, johon Suomenkin (varauksin) on katsottu kuuluvan. Tällöin on tärkeää, miten talouspolitiikan keskiössä toimiva organisaatio (valtiovarainministeriö) käyttää institutionaalista määrittelyvaltaansa määritellessään julkista sektoria ja antaessaan sitä koskevia politiikkasuosituksia.

Sisällys

1. Johdanto.....	3
1.1. Talouskehityksen suuret vaihtelut.....	5
1.2. Tutkielman rakenne ja tutkimusongelmat.....	9
2. Hyvinvointivaltio	12
2.1. Hyvinvointivaltion määrittelyä.....	12
2.2. Hyvinvointiregiimit.....	17
2.3. Bretton Woods-järjestelmä.....	20
2.4. Pohjoismainen hyvinvointivaltio.....	21
2.5. Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona.....	27
3. Julkinen sektori.....	32
3.1. Julkisen sektorin tehtävät.....	32
3.2. Julkisen sektorin kasvu.....	34
3.3. Julkinen sektori Suomessa.....	38
4. Instituutiot teoreettisena viitekehyksenä.....	42
4.1. Mitä instituutiot ovat?.....	42
4.2. Institutionalismi.....	44
4.3. Institutionalismi tässä tutkimuksessa.....	45
5. Tutkimusaineisto ja tutkimusmetodi.....	47
5.1. Katsaus aikaisempaan tutkimukseen.....	47
5.2. Tutkimusaineisto.....	48
5.3. Tutkimusmetodi.....	50
6. Aineiston analyysi.....	54
6.1. Nousukauden päättyminen 1985-1989	54
6.2. Lamavuodet 1991-1993	63
6.3. Uusi nousu 1996-1997 julkaisut.....	67
6.4. Retoriikan tihentyminen 1985-1997.....	70
7. Yhteenveto.....	72
Lähteet.....	76

1. JOHDANTO

”Hyvinvointivaltion keskeisenä tavoitteena ei ole koskaan ollut puhtaasti taloudelliseen rationaliteettiin perustuva julkisen sektorin tehtävien optimointi” (Kiander & Lönnqvist 2002, 33).

Tässä työssä tutkin Suomen valtiovarainministeriön tulevaisuusennusteissa vuosien 1985–1997 välillä esiintynyttä puhuntaa julkisesta sektorista. Tutkimusmetodina on retoriikan tutkimus.

Hyvinvointivaltioiden toisen maailmansodan jälkeinen kasvu ja kehitys hidastuivat ja osittain pysähtyivät 1970-luvun alussa. 1970-luvulta lähtien yksityistäminen, kilpailupolitiikka ja rakenteellinen sopeuttaminen tulivat merkitykseltään yhä vahvemmiksi elementeiksi teollistuneiden maiden politiikkaa (Harrinvirta 2000, 8). Näiden toimien taustalla oli julkisen sektorin pienentäminen, mikä tarkoittaa hyvinvointivaltiossa suhteellisen vakiintuneiden institutionaalisten käytäntöjen muuttamista ja uudelleenmuotoilua. Valtion roolin määrittely ei kuitenkaan ole uusi asia, sillä keskustelua ja vaatimuksia julkisen sektorin koon pienentämisestä ja valtion interventtioiden vähentämisestä on käyty koko 1900-luvun ajan (Julkunen 2004, 15).

Huolimatta julkisen sektorin laajentumiseen liittyvästä kritiikistä, hyvinvointivaltiollinen kehitys on ollut trendinomaista ja julkisten menojen bruttokansantuoteosuus kasvanut teollisuusmaissa koko 1900-luvun ajan. Julkisten menojen kasvun keskeinen tekijä oli hyvinvointivaltiojärjestelmien luominen, jotka toteutettiin julkisen sektorin tehtävien laajentamisen avulla

(Kiander & Lönngvist 2002, 43). Tuolloin syntyivät ne instituutiot joiden kautta hyvinvointipolitiikkaa ohjailtiin ja organisoitiin.

Hyvinvointivaltiota voidaan pitää eräällä tavalla eri instituutioorganisaatioiden muodostamana metainstituutiona, jonka ytimenä on julkinen sektori. Julkisen sektorin toiminta vaikuttaa merkittäväällä tavalla yksityisen sektorin, eli yritysten ja kotitalouksien taloudellisiin toimintaedellytyksiin (Kiander, ym 2005, 78). Hyvinvointivaltiollinen kehitys ei ole missään maassa kuitenkaan ollut suoraviivaista. Kehitystä ovat muovanneet, eri maissa eri tavoin, taloudellinen kehitys, poliittiset voimasuhteet, sekä kunkin maan sosiaalis- historialliset prosessit. Tutkimuskysymykseni kuuluu, miten Suomen valtiovarainministeriö puhuu julkisesta sektorista tulevaisuusennusteissaan vuosien 1985 ja 1997 välillä.

Pohjoismaissa julkisen sektorin koko on kansainvälisesti vertaillen melko laaja (Wiberg 2006, 319). Julkisen sektorin laajuus vaatii suuren virkamieskunnan. Samalla virkamiesten rooli poliittisina toimijoina korostuu. Raja poliittisten päättäjien ja virkamiehistön välillä on aika ajoin hämärä, etenkin johtavista virkamiehistä ja heidän johtamistaan instituutioista puhuttaessa. Taloudellisten seikkojen vaikuttaessa yhä enemmän poliittisten päätösten perusteisiin on etenkin valtiovarainministeriön johtavien virkamiesten rooli ongelmien määrittelyssä ja tulkinnoissa korostunut. Talouden hoidosta onkin tullut olennainen ja tärkeä osa modernia poliittista hallintaa (Kantola 2002, 292). Kyse on siitä, kenen tulkinta on lähtökohta toiminnalle, kenellä on valta muotoilla keskustelun kohteena olevat ongelmat ja millä käsitteillä keskustelua käydään (Kangas 2006, 200). Tässä tutkimuksessa on kysymys juuri siitä miten, ja millaisilla käsitteillä valtiovarainministeriön tulevaisuusennusteissa puhutaan julkisesta sektorista.

1.1. Talouskehityksen suuret vaihtelut

Tutkimuksen aikaväli sijoittuu vuosien 1985 ja 1997 välille. Kyseinen aikaväli on valittu siksi, että tuohon ajanjaksoon liittyy monta suomalaiseseen yhteiskuntaan voimakkaasti vaikuttanutta tekijää.

Suomi vapautti rahoitusmarkkinoitaan 1980-luvulla. Vapauttaminen liittyi Euroopan taloudelliseen integraatioon, johon Suomikin pyrki osallistumaan. Painetta vapautumiselle loivat myös ulkomaat, OECD sekä Suomen oman pankkijärjestelmän johtavat pankit (Kiander 2001, 12). Osittain rahamarkkinoiden vapauttamisen johdosta Suomen talous lähti voimakkaaseen nousuun 1980-luvun lopulla.

Lyhyttä nousukautta seurasi kuitenkin Suomen historian ja kansainvälises- tekin katsoen erittäin syvä ja intensiivinen lama, jonka vaikutukset ulottuvat näihin päiviin asti. Lamaan johtaneita syitä ei tässä ole mahdollista laajem- min käsitellä mutta lyhykäisyydessään kyse oli (Kiander 2001, 132) kansalli- sen talouspolitiikan virheistä. Laman intensiivisyyttä kuvaa hyvin työttö- myysasteen nousu. Vuonna 1989 työttömyysaste oli 3.1 % ja vuonna 1994 se oli 16.6 % (Tilastokeskus). Tällainen työttömyyden nousu ei voi olla vaikut- tamatta yhteiskuntaan.

Laman jälkeisen talouden toimintatavat ovat olennaisella tavalla muuttuneet. Osakkeenomistajien etu tuli entistä tärkeämmäksi sen syrjäyttäessä talou- den "vanhan mallin" kasvutavoitteisiin pyrkimisen. Osakkeenomistajien edun asettaminen etusijalle johti tulonjaon muutokseen, jossa pääomatulojen ja yrittäjätulojen osuus kansantulosta nousi ja palkkatulojen osuus vastaavasti alentui. Tämä johti tuloerojen ja köyhyyden lisääntymiseen. Julkisen sekto-

rin suhteellisen osuuden kasvu pysähtyi ja verotuksen keventämisestä tuli keskeinen tavoite. (Kiander 2001, 5.)

Akuutin laman katsotaan loppuneen vuonna 1993, viennin lähtiessä nousuun. Viennin nopea kasvu ei kuitenkaan pystynyt toivotulla tavalla laskemaan työttömyyttä. Vuonna 2000 työttömyysaste oli 9.6 % (Tilastokeskus). Talouden elpymisen aikaan sijoittuvat myös Suomen liittyminen EU:hun ja sitä kautta EMU:uun. EU- ja EMU-päätöksillä on ollut ratkaiseva vaikutus Suomessa harjoitetulle talouspolitiikalle ja sitä kautta myös julkisen sektorin roolille. Maastrichtin sopimuksessa määritellyt EMU:n kolmannen vaiheen ns. lähestymiskriteerit ovat karua luettavaa.

- Jäsenvaltion inflaation pitää olla matala (enintään 1,5 % prosenttiyksikköä yli kolmen inflaation suhteen parhaiten suoriutuneen jäsenvaltion inflaatiovauhdin).
- Korkotason on oltava matala (enintään kaksi prosenttia yli kolmen inflaation suhteen parhaiten suoriutuneen maan korkotasoa).
- Jäsenvaltiolla ei saa olla ylisuurta julkisen talouden alijäämää (budjettialijäämä enintään kolme prosenttia ja julkinen velka enintään 60 prosenttia BKT:sta).
- Valuutan on oltava vakaa (on noudattanut kahden vuoden ajan EU:n valuuttakurssijärjestelmän normaaleja vaihteluvälejä).

Lähde: (Lasse Aarnio, valtiovarainministeriö).

Suomi liittyi mukaan EMU:n kolmannessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe ajoittuu vuosien 1990 ja 1993 välille, jolloin saatettiin loppuun pääomamarkkinoiden vapauttaminen ja laadittiin laajat talouspoliittiset suuntaviivat jäsenmaiden talouspoliittisten toimien seuraamiseksi ja keskinäisen koordi-

naation tehostamiseksi. Demokratian puutteesta kielii EMU:n toisessa vaiheessa määritelty Euroopan keskuspankin rooli, jossa jäsenvaltioiden oli omalla lainsäädännöllään turvattava keskuspankille täysi riippumattomuus hallituksista ja muista julkisista elimistä. Keskuspankkeja ei myöskään saa käyttää jäsenvaltioiden julkisen velan luototuksessa eikä budjettivajeen kattamisessa. Julkusen mukaan suomalainen ydineliitti alkoi orientoitua yhteiseen rahaan jo 1980-luvulla (Julkunen 2001, 130). On oletettavaa on, että Suomea hierottiin EMU-kuntoon keskellä syvintä lamaa, jolloin elvyttävä talouspolitiikka oli poissa laskuista.

EMUa koskevat kriteerit eivät kuitenkaan ole syntyneet pelkästään EU:n omien päätelmien kautta, vaan taustalla vaikuttaa ns. "Washingtonin konsensusena" tunnettu talousoppi. Washingtonin konsensuksen periaatteet ovat David Harveyn (2005) mukaan syntyneet neljästä tekijästä. Ensiksi, pääomaliikkeiden vapauttamisesta ja toiseksi, edelliseen kiinteästi liittyen, liikeyritysten voimakkaammista sidoksista rahoitusmarkkinoihin, kansallisten rahoituslähteiden sijasta. Kolmantena tekijänä Harvey näkee Wall Streetin, IMF:n ja Yhdysvaltain valtiovarainministeriön luoman kolmion, jonka suositukseen kuuluivat työmarkkinoiden joustavoittaminen ja sosiaaliturvan heikennykset. Neljäs tekijä on uusien oppien (uusliberalististen) leviäminen Yhdysvaltalaisien tutkimusyliopistojen taloustieteen laitosten kautta, jotka kouluttivat suuren osan maailman ekonomisteista. Uusliberalistisen koulukunnan mukaan talouspolitiikan päätavoitteita olivat inflaation kurissapito ja terve valtiontalous (täystyöllisyyden ja sosiaaliturvan sijaan). (Harvey 2005, 115 - 116.) Joseph Stiglitz näkee Amerikkalaisella kapitalismilla ja siihen liittyvällä Washingtonin konsensuksella olleen suuren vaikutuksen Euroopassa, Latinalaisessa Amerikassa ja yleisesti kaikkialla maailmassa harjoitettuihin kansallisiin talouspolitiikoihin (Stiglitz 2004a, xxxiv). Tämänkaltainen

yhteys löytyy myös tutkimastani aineistosta. " *Anglosaksisen* toimintamallin arvostus on noussut kansainvälisissä järjestöissä. Yhdistyneiden kuningaskuntien (Englanti) ja Uuden-Seelannin julkisen sektorin uudistukset ovat saaneet erityisen paljon huomiota osakseen. Pohjoismaissakin on silti selvästi tehostettu julkista sektoria ja käytetty hyväksi samoja menetelmiä kuin esim. Uudessa-Seelannissa. Tässä mielessä kansalliset erot julkisten sektorien välillä koskevat koon ohella myös painotuksia. Pohjoismaissa painotetaan edelleen tasaista tulonjakoa selvästi enemmän kuin muissa maissa. Anglosaksisissa maissa puolestaan painottuu markkinoiden hyväksikäyttö ja markkinoiden sääntöjen luominen ja valvonta." (VVM. 1997, 8.)

Tutkimukseen valitsemani aikaväli, vuodesta 1985 vuoteen 2000 sisältää siten neljä erilaista ajanjaksoa. 1980- luvun lopun nousun 1990- luvun alun laman, 1993 alkaneen talouden nousun sekä EU:hun liittymisen EMU-liitännöineen.

Valtiovarainministeriön olen valinnut tutkimuskohteeksi, koska se organisaationa on valtion ylimmäinen "kassanvartija" mutta myös siksi, että sen toimiala kattaa huomattavasti laajemman sektorin, kuin pelkän rahanjaon.

Valtiovarainministeriön kotisivuilla ministeriön tehtävät määritellään näin. " *Valtiovarainministeriö on osa valtioneuvostoa. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Se vastaa myös rahoitusmarkkinapolitiikan valmistelusta ja valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta sekä julkishallinnon kehittämisestä. Lisäksi VM vastaa kuntahallinnon ja lainsäädännön sekä kunnallistalouden kehittämisestä. Ministeriö osallistuu Euroopan unionin ja mo-*

nien kansainvälisten järjestöjen toimintaan". Valtiovarainministeriön, kuten kaikkien ministeriöiden toimialaa, säädellään valtioneuvoston ohjesäännöllä.

1.2. Tutkielman rakenne ja tutkimusongelmat

Työni jakautuu kuuteen osaan. Ensimmäisessä luvussa määritellään hyvinvointivaltio käsitettä ja selvitetään hyvinvointivaltion kehitystä. Ensin määrittelen hyvinvointivaltiota yleisellä tasolla ja sen historiallista kehitystä, jonka jälkeen esittelen eri hyvinvointivaltiollisia malleja, pitkälle Esping-Andersenin (1994) regiimiteoriaan tukeutuen. Mukaan olen myös ottanut Bretton Woods-järjestelmän esittelyn, sillä järjestelmä on ollut merkittävä tekijä toisen maailmansodan jälkeisessä hyvinvointivaltiollisessa kehityksessä. Esittelen pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä ja huomiota kiinnitän erityisesti ns. pohjoismaiseen normatiiviseen perintöön, sillä se on ollut kantava ideologinen voima pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kehityksessä. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot eroavat kuitenkin toisistaan, joten olen katsonut aiheelliseksi käsitellä Suomea erikseen pohjoismaista mallia vasten.

Toisessa luvussa käsittelen julkisen sektorin roolia hyvinvointivaltiossa. Ensin käsittelen julkisen sektorin tehtäviä ja mihin näillä tehtävillä pyritään. Julkinen sektori on kaikissa teollistuneissa maissa kasvanut koko 1900-luvun ja tätä kasvua on selitetty useilla teoriamalleilla. Esittelen joitakin julkisen sektorin kasvua selittäviä teorioita. Suomen julkisen sektorin kasvua ja kehittymistä olen tarkastellut erikseen.

Kolmannessa luvussa esittelen institutionalismina tunnetun teoreettisen lähestymistavan yhteiskunnan rakenteisiin. Julkusen (2001, 18) mukaan hyvinvointivaltion institutionaalinen ympäristö sisältää talouden, työmarkkinoiden kuin myös poliittis- hallinnollisen järjestelmän institutionaaliset piirteet. Julkista sektoria voidaan pitää eräänlaisena metainstituutiona jonka kautta vaikutetaan moniin muihin yhteiskunnan instituutioihin. Ensin selvennän instituution käsitettä, jonka jälkeen esittelen institutionalismia tarkemmin. Institutionalismi on moniaineksinen tutkimussuunta ja kolmanneksi esittelenkin tämän työn kannalta relevanttia institutionalistista lähestymistapaa.

Neljänneksi esittelen tutkimusaineiston ja aineiston analyysin käytetyn tutkimusmetodin. Tutkimusaineistona ovat valtiovarainministeriön tulevaisuusennusteet vuosien 1985 ja 1997 välillä. Ennuste vuodelta 1996 ulottuu vuoteen 2000 ja vuoden 1997 julkaisussa Suomen julkista sektoria tarkastellaan kansainvälisessä perspektiivissä. Tutkimusmetodina olen käyttänyt Chaim Perelmanin uudeksi retoriikan tutkimukseksi nimitettyä menetelmää. Perelman (1996) käsittää retoriikan dialektiseksi päättelyksi, joka ei koostu pätevistä kiistattomista päätelmistä, vaan päättely perustuu argumentteihin. Argumentteihin perustavan päättelyn arvo on siinä, miten se pystyy vakuuttamaan kuulijansa. Juuri tästä on mielestäni kysymys tutkimieni tekstien kohdalla. Tekstit on laadittu poliittisten päätöksentekoprosessin tueksi, jolloin argumenttien tehtävänä on vaikuttaa poliittisiin päätöksiin osallistuvien ajatteluun ja tätä kautta myös päätösten sisältöihin. Mielenkiintoni kohteena olevasta julkisesta sektorista ei voi puhua kiistattomin ja pätevin päätelmin, koska julkisen sektorin laajuus ja tehtävät on arvosidonnaisia. Perelmanin mukaan arvosidonnaisten päätelmien (argumenttien) kautta voidaan tehdä rationaalisia valintoja, sillä etiikan ja politiikan tapaisissa arvosidonnaisissa käytännöissä valinnat ja kiistat ovat väistämättömiä, jolloin

on pakko tukeutua argumentaatioon. Hyvinvointivaltio on kehittymisensä alkuaikajoista lähtien ollut eettispoliittinen yhteiskuntamalli.

Viidentenä on aineiston analyysi, jonka olen jakanut aikajaon perusteella kolmeen alalukuun. Vuodet 1985 - 1989, 1991 - 1993 ja 1996-1997. Aineistosta olen erotellut sen osan, jossa käsitellään julkista sektoria. Analyysissä on melko paljon suoria lainauksia alkuperäisistä teksteistä. Olen katsonut sen tarkoituksenmukaiseksi, sillä näin tekstien sisältämä argumentointi välittyi selkeämmin.

Kuudennessa luvussa teen johtopäätökset analyyseistä ja pohdin miten kansainvälinen julkisen sektorin reformivaatimukset ovat olleet tutkimieni tekstien taustalla.

2. Hyvinvointivaltio

Tässä luvussa tarkastellaan joitakin hyvinvointivaltion teoreettisia määrittelyjä ja luodaan katsaus hyvinvointivaltion historialliseen kehitykseen. Tarkastelu nojaa pitkälle Esping-Andersenin regiimiteoriaan. Tämän teorian erästä mallia, pohjoismaista hyvinvointivaltiota, tarkastellaan lähemmin. Suomea pohjoismaisena hyvinvointivaltiona tarkastellaan vielä erikseen.

2.1. Hyvinvointivaltion määrittelyä

Huolimatta siitä, että hyvinvointivaltio on käsitteenä tunnettu, puuttuu siltä yhtenäinen ja yleisesti hyväksytty määrittely (Esping-Andersen 1994). Sama koskee myös hyvinvointivaltion syntymisen ajankohtaa. Kososen mukaan vaikeus historiallisen ajankohdan paikantamiseen johtuu hyvinvointivaltion ajan mukana tapahtuneista muutoksista, jossa valtion rooli on muuttunut minimiturvan takaajasta yhä laajempien tehtävien suunnittelijaksi ja toteuttajaksi. Kyse ei ole sinänsä uudesta valtiosta, vaan valtion tehtävien laajenemisesta ja näiden tehtävien toteuttajaksi luoduista elimistä. Tätä vasten nähtynä hyvinvointivaltiolla viitataan toisaalta sellaiseen yhteiskunnan muotoon, jossa valtio on keskeisessä asemassa hyvinvointipalveluiden tuottamisessa, ja toisaalta valtioon, jonka merkittävänä tehtävänä on hyvinvoinnin edistäminen. (Kosonen 1998, 14 -15.)

Valtion rooli keskeisenä yhteiskunnallisena toimijana muovaa samalla myös valtion ja kansalaisten suhdetta. Hyvinvointivaltion kehittyminen voidaan nähdä uudenaikaisena kansalaisten ja valtion välisenä suhteena, jossa eräänä

keskeisenä elementtinä on kansalaisuudelle annetut merkitykset (Anttonen, Sipilä 2000, 14). Esping-Andersenin mukaan varhaiset hyvinvointivaltion käsitteen "pioneerit" kuten ruotsalainen Gustav Möller (1884-1970) ja brittiläinen T.H. Marshall (1893-1981) näkivät hyvinvointivaltion instituutiona, jolla on aivan oma, selkeästi erottuva luonteensa. Heille hyvinvointivaltio edusti historiallisesti uuden aikakauden alkua, jossa kansallisvaltio tekee eräänlaisen kaksoissitoumuksen; takaamalla kansalaisilleen sosiaaliset oikeudet ja näiden oikeuksien kautta nousevat vaatimukset hallinnon suuntaan ja lupaamalla pitää huolta koko sosiaalisen yhteisön hyvinvoinnista. Tällä tavalla nähtynä hyvinvointivaltio ei ole vain sosiaalipolitiikkaa, vaan hyvinvointivaltion rajat ja puitteet määritellään taattujen kansalaisoikeuksien kautta nousevista tarpeista. (Esping-Andersen 1994, 712.) Kansalaisoikeudet eivät kuitenkaan syntyneet itsestään, vaan ne on nähtävä seurauksena laajenevasta joukkodemokratiasta, joka mahdollisti eri yhteiskunnallisten luokkien ja ryhmien toiminnan. Tätä taustaa vasten katsottuna hyvinvointivaltion kehittyminen ja muuttuminen on poliittisen toiminnan tulosta. Hyvinvointivaltion kehittyminen ei ole millään tavalla ollut suoraviivaista missään maassa, vaan siihen ovat olennaisella tavalla kietoutuneet toisiinsa tieto ja suunnittelu sekä eri intressiryhmien konfliktit ja kompromissit (Kettunen 2001).

Huolimatta perustaltaan poliittisen toiminnan tuloksena ja näin ollen nykykäsittäin etenevästä hyvinvointivaltion kehityksestä, sitä on pyritty myös jakottamaan. Christopher Pierson (1991, 107-140) jakaa hyvinvointivaltiokehityksen kolmeen vaiheeseen: **1)** synty 1880-1920, **2)** vakiintuminen 1918-1940, **3)** "kultakausi" 1945-1975. Kultakauden hän jakaa vielä kolmeen eri jaksoon: 1) jälleenrakennus 1945-1950, 2) stagnaatio 1950-1960, 3) ekspan-

sio 1960–1975. (kts. myös Hecló 1981). Maitten väliset erot ovat kuitenkin ajallisesti ja kehityksellisesti merkittäviä (Rahkonen 1996, 95).

Kuten edellä esitetystä Piersonin jaksotuksesta voidaan nähdä, hyvinvointivaltion synty ajoittuu 1900-luvun taitteeseen. Hyvinvointivaltio käsitteenä tuli käyttöön tosin vasta toisen maailmansodan jälkeen Isossa Britanniassa ns. Beveridgen ohjelman myötä. Beveridgen ohjelman varhaisena esikuvana voidaan kuitenkin pitää Otto von Bismarckin (1815–1898) Saksassa 1880-luvun alussa luomaa *valtiollista* sosiaalivakuutusjärjestelmää (emt, 94).

Huomionarvoista on, että saksalainen ohjelma oli perustavoitteiltaan nationalistisepoliittinen. Smolanderin mukaan Bismarckin laaja sosiaalivakuutusohjelma oli suunnattu nousevien luokkaristiriitojen vähentämiseen pyrkimyksenä vähentää työväestön keskuudessa ilmenevää vallankumouksellisuutta. Kysymys oli siis pyrkimyksestä saavuttaa maan sisäinen yhtenäisyys luomalla sosiaalista eriarvoisuutta poistava järjestelmä ja tätä kautta kääntää huomio maan sisäisiin vihollisiin (esim. liberaalit, sosialistit, katoliset). Huomiota ei kuitenkaan kiinnitetty pelkästään sisäisiin vihollisiin, vaan myös ulkoa tuleviin uhkiin, kuten ranskalaisiin ja britteihin. Tätä politiikka toteutettiin voimakkaasti nousevan kapitalismin oloissa ja Bismarckilaista politiikka onkin kutsuttu organisoiduksi kapitalismiksi, jonka toiminnan keskiössä on valtion ja muun yhteiskunnan kontaktipintojen lisääntyminen. Kontaktien lisäämisen perusteena käytettiin pyrkimystä laajenevaan valtiolliseen vastuuseen ja tämän avulla saavutettavaa kansakunnan kokonaisuutta. (Smolander 2001.)

Jos ja kun Bismarckin toteuttamaa sosiaalivakuutusjärjestelmää pidetään hyvinvointivaltion muotoutumisen "alkupisteenä", niin toinen merkittävä hy-

vinvointivaltion kehitykseen vaikuttava politiikanteon perusteista ovat ns. Beveridgen raportit: *Social Insurance and Allied Services (1942)* ja *Full Employment in a Free Society (1944)*¹. Beveridgen raporttien taustalla vaikuttivat maailmansotien välillä koetut joukkotyöttömyyden ja köyhyyden kokemukset. Eräänä merkittävänä tekijänä oli myös uhaksi koettu Neuvostoliiton vaikutusvallan kasvu (kts. myös Rahkonen 1996, 94). Beveridgen suunnitelman pyrkimyksenä oli vakiinnuttaa toisen maailmansodan aikana Britanniassa koettu kansallinen yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden tunne. Ohjelman peruspilareita olivat kattava sosiaalivakuutus sosiaalisia riskejä vastaan. Merkittävää oli, että vakuutus oli tasaetuuksiin perustuva. Pyrkimys täystyöllisyyteen oli myös ohjelman kantavia teemoja. Tähän pyrittiin valtion aktiivisella talous- ja työllisyyspolitiikalla. Ohjelman taustalla vaikutti voimakkaasti myös T.H. Marshallin tulkinnat kansalaisuuden laajentumisesta. Marshallin ajatus oli, että kansalaisuuden laajentuminen on tapahtunut historiallisesti asteittain; siviilioikeudet, poliittiset oikeudet, sosiaaliset oikeudet ja näiden kautta syntynyt sosiaalinen kansalaisuus. Hyvinvointivaltion rakentaminen tapahtuu juuri tämän sosiaalisen kansalaisuuskäsitteen ympärille (kts. aiemmin esittämäni Esping-Andersenin tulkintaa koskien Marshallia). Yhteneväisyydet Bismarckin politiikkaan, koskien kansakunnan yhtenäisyyttä, ovat selvät.

Hyvinvointivaltion ajattelun juuret ovat näin ollen konservatismeissa (Bismarck) ja liberalismissa (Beveridge). Reformistinen työväenliike on ollutkin merkittävässä asemassa vasta hyvinvointivaltion myöhemmässä rakentamisessa ja kehittämisessä (Rahkonen 1996, 95). Tämä huomio palautuu käsi-

¹ Tukeudun Beveridgen esittelyssä pitkälti Pauli Kettusen vuonna 2007 Helsingin yliopistossa pitämään luentosarjaan: *Kylmä sota ja hyvinvointivaltio*

tykseen joukkodemokratian kasvamisesta. Nikolas Rose liittää joukkodemokratian vaikutusvallan kasvun lisääntyneeseen tiedon määrään. Hänen mukaansa kehittyvät tilastolliset menetelmät mahdollistivat yhteiskunnan näkemisen erilaisina "tiloina", jossa jokaisella tilalla oli oma sisäinen dynamiikkansa, joka oli tavalla tai toisella sosiaalisesti rakentunut. Näin syntyi erityinen "sosiaalisen" alue, jolloin poliittiset ongelmat olivat viimekädessä sosiaalisia ongelmia. Joukkodemokratian luonteeseen kuuluu, että jokainen ryhmittämä lähestyy tiedostettuja sosiaalisia ongelmia omien ajatuskehyksiensä puitteissa, mutta Rosen mukaan eri poliittisia ajattelumuotoja yhdisti ajatus siitä, että hyvä hallinnointi on luonteeltaan sosiaalista ja onnistuakseen tässä hallinnoinnissa sen täytyy huolehtia yhtäaikaisesti sekä sosiaalisesta ennaltaehkäisystä, että yhteiskunnan uudistamisesta, jolloin poliittisesta järjestelmästä tuli sosiaalisia suhteita. (Rose 1994.) Tällöin ollaan hyvinvointivaltioajattelun ytimessä, eli *sosiaalisessa politiikassa*. Sosiaalisen politiikan kautta rakentuu *sosiaalipolitiikka*, joka on ollut primus motor hyvinvointivaltion kehittämisessä. Sosiaalipolitiikkaa voi olla ilman hyvinvointivaltiota, mutta hyvinvointivaltiota ei voi olla ilman sosiaalipolitiikkaa (Esping-Andersen 1994, 726).

Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka onkin usein käsitetty yhdeksi ja samaksi asiaksi. Esimerkiksi Keijo Rahkonen (1995,186) näkee, että hyvinvointivaltio on sama kuin sosiaalipolitiikka. Rahkosen määrittely tuntuu hieman kapealta. Hyvinvointivaltiossa on kuitenkin kysymyksessä muustakin kuin vain sosiaali- koulutus- tai hyvinvointipolitiikasta. Hyvinvointivaltio tulee nähdä yhteiskunnallisena instituutiona, jolla on jatkuvuutensa ja samalla vaikutuksensa yhteiskunnan muihin instituutioihin (Kosonen 1998, 13). Hyvinvointivaltion kehittyminen on jonkinasteinen, valtion yhdisteleviä eri toimintoja

päämääränä kansalaisten hyvinvoinnin kohottaminen (Anttonen & Sipilä 2000, 14). Valtio ei hyvinvointivaltiossakaan ole mikään ajastaikaan seisova monoliittinen toimija, vaan valtiollisesta vallasta käydään jatkuvaa poliittista kamppailua pyrkimyksenä vaikuttaa *sosiaalisen politiikan* tekemisen sisältöihin. Kyseessä on eri intressiryhmien kyky käyttää valtaresurssejaan kulloisessakin tilanteessa (Kosonen 1998, 29). Maat eivät kuitenkaan ole identtisiä, vaan jokaisella maalla on oma historiansa ja kulttuurinsa, jotka määrittävät sitä missä puitteissa *sosiaalisen politiikan* toteuttaminen tapahtuu.

2.2. Hyvinvointiregiimit

Vaikutusvaltaisin teoria eri hyvinvointivaltiomallien eroista on Esping-Andersenin vuonna 1990 julkaisema *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Regiimiteorialla on teoreettinen ja empiirinen sisältö. Teorian mukaan eri maiden hyvinvointivaltiolliseen kehitykseen ovat vaikuttaneet useat eri tekijät ja eri maiden kehitys on nähtävä näiden tekijöiden (talous, demografia, politiikka, instituutiot) kombinaationa. Kaikkien näiden tekijöiden rooli on korostunut eri ajanjaksoina eri tavoin. Tekijöiden yhteisvaikutuksesta on syntynyt eri maissa toisistaan eroavia kokonaisuuksia, jotka kuitenkin lepäävät kolmen elementin varassa; julkisen sektorin vastuun laajuus, markkinoiden rooli ja kotitaloudet. Tämä kolmiyhteys on ennen kaikkea kokonaisuus, jossa muutos yhdessä elementissä aiheuttaa muutospaineita muissakin elementeissä.

Empiirisen sisältönsä regiimiteoria saa hyvinvointiregiimien typologiasta. Näiden typologioiden kautta Esping-Andersen päätyy kolmeen erilaiseen hyvinvointiregiimiin, joille hän on antanut poliittisiin ideologioihin pohjautuvat

nimet (korostaa osaltaan hyvinvointivaltion sisällöllisen kehittymisen poliittista luonnetta); *liberaali, sosialidemokraattinen ja konservatiivinen regiimi.*

Liberaalissa regiimissä markkinapohjaiset, yksityiset ratkaisut, ovat väestön laajan enemmistön hyvinvoinnin takaajina. Julkinen valta kohdistaa toimenpiteitä vain niihin, jotka jostakin syystä eivät pysty markkinoilta hankkimaan tarvittavia hyvinvoinnin edellytyksiä. Julkinen sektori takaa vähimmäisturvan, jossa turvan taso on matala, taikka se on kokonaan tarveharkintaista. Luonteenomaista liberaalille regiimille on myös epätasainen tulonjako ja korkea köyhyysaste. Tämän regiimin tyyppiedustajana on pidetty Yhdysvaltoja.

Sosialidemokraattisessa regiimissä julkinen valta ohjaa markkinoiden toimintaa sekä puuttuu markkinoiden tuottamiin jakoihin. Julkisen sektorin rooli on vahva markkinoiden toimintaan puuttuessaan, mutta myös hyvinvointiin vaikuttamisessa, sillä politiikka on universalistista koko väestöä koskettavaa. Palveluiden laatu ja toimeentuloturvan taso ovat korkeat. Tulonjako on tasaista sekä eriarvoisuus ja köyhyys vähäistä. Pohjoismaat ovat tämän regiimityypin edustajia

Konservatiivisessa regiimissä perhe ja lähiyhteisöt ja niitä rakenteistava solidaarisuus ovat yhteiskunnan keskeisiä yksiköitä. Sosiaalipolitiikka perustuu pitkälle työsuhteen perusteella muodostuvaan vakuutus-suhteeseen. Tällöin korostuu työnantajien ja työntekijäjärjestöjen keskinäinen sopiminen ja tätä kautta muodostuva sosiaalivakuutuksen rooli. Sosiaalivakuutuksen kautta luodaan perheille mahdollisuus järjestää palvelun tarpeensa haluamallaan

tavalla. Julkinen valta on marginaalisessa roolissa palveluiden tuottamisessa. Tämän regiimityypin edustajia ovat mm. Saksa ja Ranska.

Tutkijat ovat kuitenkin halunneet laajentaa edellä esitettyä kolmen regiimin mallia. Kauton (2005) mukaan mm. Ferera, Leibfried ja Bonolli ovat nähneet, että regiimien tyypityksiin olisi otettava mukaan ns. *eteläeurooppalainen regiimi*. EU:n laajenemisen puitteissa on nähty viideskin regiimityyppi; *itäeurooppalainen regiimi*. Tämän viiden tyypityksen kautta Kautto jakaa maat seuraavasti:

Sosiaalidemokraattinen: Ruotsi, Tanska, Norja, Suomi.

Liberaali regiimi: USA, Iso-Britannia, Irlanti, Australia, Kanada.

Konservatiivinen: Saksa, Itävalta, Ranska, Belgia, Alankomaat.

Eteläeurooppalainen: Italia, Espanja, Portugali, Kreikka.

Itäeurooppalainen: Puola, Unkari, Tsekki. (Kautto 2005,14.).

EU:n laajenemisen myötä mukaan tulevat maat sijoittuvat etupäässä itäeurooppalaiseen regiimin.

Esping-Andersenin regiimityypitys on regiimien ideaalityypitys mutta kuten Kautto toteaa, eräs teorian ansioista on, että se osoittaa, kuinka erilaisia ratkaisuja kussakin maassa on tehty, periaatteiltaan samankaltaisten sosiaalisten tarpeiden ratkaisemiseksi. Tästä seuraa, että löydetty tai suunnitellut ratkaisut ovat kulloisenkin regiimin erityisiä ratkaisuja esiin nouseviin ongelmiin, jolloin harjoitetulla politiikalla on keskeinen rooli. (Kautto 2005, 16.) Poliittisen päätöksenteon päämääränä on poliittisten "tuotosten" aikaansaaaminen ja tämä tapahtuu pyrkimällä vaikuttamaan lainsäädäntöön tai rahan

jakamiseen (Luhman 1994, 116). Poliitiikan tekemisellä on kuitenkin muitakin reunaehdoja, kuin Luhmannin mainitsema oikeus ja raha. Lehtonen esimerkiksi (1996, 75) katsoo, että parlamentaarisessa demokratiassa yhteiskuntapolitiikan keinoja voidaan käyttää tehokkaasti vain silloin, kun niiden käytön takana on riittävä poliittinen enemmistö. Tämä tukee ajatusta hyvinvointivaltion kehittymisen ja kasvamisen sidoksesta joukkodemokratian kasvuun.

2.3. Bretton Woods-järjestelmä

Eräs hyvinvointivaltioiden kehittymiseen voimakkaasti vaikuttava seikka on ollut toisen maailmansodan jälkeen luotu Bretton Woods-järjestelmä, joka oli toiminnassa vuosina 1944-1971. Nimensä järjestelmä on saanut heinäkuussa vuonna 1944 USA:n New Hampshiren osavaltiossa Bretton Woodsissa pidetystä YK:n raha- ja rahoituspoliittisesta kokouksesta, joka oli osa Euroopan jälleenrakennushanketta. Euroopan jälleenrakentamisen lisäksi hankkeen päämääränä oli pelastaa maailma tulevilta taloudellisilta lamoilta. Tuossa kokouksessa saivat alkunsa Kansainvälinen valuuttarahasto IMF sekä Maailmanpankki IBRD eli Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki. Joseph Stiglitzin (2004, 40) mukaan jälleenrakennusta vaikeampi tehtävä oli globaalien taloudellisten vakauden ylläpitäminen ja tämä tehtävä annettiin IMF:lle.

Bretton Woods-järjestelmän syntymisen taustalla oli paitsi sota ja sen aiheuttamat vaikeudet, myös 1930-luvulla koettu maailmanlaajuinen lama. Tämän laman seurauksena useimmissa länsimaissa nähtiin, että julkisen sektorin oli toiminnallaan pyrittävä tasaamaan suhdannevaihteluja. Tähän pyrittiin

Bretton Woods järjestelmässä säätelämällä tiukasti kansainvälisiä pääoma-
liikkeitä, sekä kiinteillä mutta käytännössä muutettavissa olevilla valuutta-
kursseilla. (Kiander & Lönngvist 2002, 14-15.). Valuuttakurssit määriteltiin
suhteessa Yhdysvaltain dollariin, joka puolestaan oli sidottu kullan arvoon
(Patomäki 2007, 33). Olennainen osa järjestelmän toimintaa ja toimivuutta
oli yksittäisten maiden mahdollisuus harjoittaa sellaista rahapolitiikkaa, jolla
pystyttiin säätelämään kotimaista pankkitoimintaa sekä rahoitusmarkkinoita
(Kiander & Lönngvist 2002, 15). Järjestelmän luominen oli sidoksissa sodan-
jälkeiseen suurvaltakehitykseen. Bretton Woods kokouksessa mukana ollut
Neuvostoliitto jättäytyi myöhemmin pois keskeisistä Bretton Woods-
instituutioista. Erityisesti Yhdysvaltojen ja Britannian tavoitteena oli jär-
jestelmän avulla luoda edellytykset hyvinvointivaltioiden rakentamiselle ja
luoda täten poliittiset edellytykset globaalin kapitalistisen järjestelmän ke-
hittymiselle (Patomäki & Teivainen 2003, 54). Sodanjälkeisinä vuosikymme-
ninä hyvinvointivaltioiden kehittyminen olikin voimakasta. Useimmissa maissa
julkinen sektori kasvatti suhteellista osuuttaan ja sosiaalietuudet paranivat
(Kiander & Lönngvist 2002, 15).

2.4. Pohjoismainen hyvinvointivaltio

Anttosen ja Sipilän mukaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion juuret eivät
kaikilta osin nojaa aiemmissa luvuissa esiteltyihin Beveridgen ja Marshallin
oppeihin. Ruotsissa (jota voidaan yleisesti pitää pohjoismaisen hyvinvointi-
valtiomallin "esikuvana") 1920- luvun lopulla laadittu kansankotiohjelma noja-
si vahvasti sosialidemokratiaan ja korosti kansalaisten oman vastuun sijasta
valtion vastuuta.(Anttonen & Sipilä 2000,55.) Tosin ruotsalaisen "kansanko-
din" käsitteen taustalla vaikuttivat muutkin tekijät kuin sosialidemokratian

poliittiset tavoitteet. Jyrki Smolander viittaa Patrik Hallin teokseen *Den svenskanste historien. Nationalism i Sverige under sex sekler*, jossa Hall kytkee kansankodin käsitteen integratiiviseen nationalismiin, sen keskeisinä elementteinä olivat mm. väestöpolitiikka ja valtiojohtoinen talouspolitiikka. Osavastuu "kansankoti" käsitteen luomisessa on Rudolf Kjellenillä, joka oli valtio-oppinut ja geopolitiikko ja hänellä "kansankoti" käsite liittyi pyrkimykseen luoda Ruotsista 1900-luvun alun vuosikymmeninä yhtenäinen kansankokonaisuus pyrkimällä sosiaalipoliittisiin uudistuksiin. (Smolander 2001, kts. myös Kurunmäki 1997.) Huomionarvoista on, että Kjellen oli konservatiivipoliitikko.

Pauli Kettunen puolestaan katsoo, että Ruotsissa 1930-luvulla sosialidemokraatit kykenivät, muista pohjoismaista eroten, voimakkaammin määrittelemään "yhteiskunnan" nimissä esiintyviä tarpeita ja sitä mitkä olivat ne arvot ja normit, joiden pohjalta nuo tarpeet syntyivät. Tästä kehittyi tehokkuuteen, tasa-arvoon ja solidaarisuuteen perustuva näkemys hyvästä kehästä, jossa jokainen edellä mainituista seikoista tuki toinen toisiaan. Tämä ajattelu ei kuitenkaan ollut perimmiltään vain sosialidemokratiasta nousevaa, vaan oli sidoksissa myös itsenäisen talonpojan merkittävään poliittiseen rooliin. Poliittinen usko hyvään kehään konkretisoitui kahdella tavalla, ensinnäkin se mahdollisti sosiaalidemokraattisen puolueen ja maanviljelijäpuolueen muodostamien hallituskoalitioiden synnyn ja toiseksi, työmarkkinajärjestöjen neuvottelu ja sopimusjärjestelmän kehittämisen. (Kettunen 2001a.) Kososen (1998, 77-78) mukaan poliittisten koalitioiden muodostamat hallitukset ovat jäseneltävissä puolueisiin perustuvien tuotannollisten ryhmien mukaan. Punavihreä koalitio (vasemmiston ja keskustan liitto) oli erityisesti pohjoismainen ilmiö, jota ryyditti vielä työn ja pääoman korporatiivinen järjestelmä.

Tämä mahdollisti ideologisella tasolla tapahtuvan tasa-arvon, tehokkuuden ja solidaarisuuden mentaalisten mallien yhteensovittamisen. (Kettunen 2001a.)

Edellä esitettyyn teoriaan uskosta hyvään kehään on syntynyt ns. pohjoismainen normatiivinen perintö, jonka puitteissa on löydettävissä kaikille pohjoismaille yhteisiä talous- ja sosiaalipoliittisia toiminnan tavoitteita, joita Kosonen luettelee neljä.

- Universaaliset sosiaaliset oikeudet
- Julkisen vallan vastuu hyvinvoinnin takaamisessa
- Tasa- arvo (sekä tulonjaossa että sukupuolten kesken)
- Täystyöllisyyden ja korkean työhönosallistumisen aste (Kosonen 1998,105).

Kautto (2005) löytää empiirisiin tutkimuksiin viitaten laajemman kirjon pohjoismaille yhteisiä ominaisuuksia.

- Julkisen sektorin ala on laaja
- Julkiset menot ovat korkeaa tasoa
- Verorahoituksen merkitys on suuri ja kokonaisveroaste on korkea
- Pyrkimys täystyöllisyyteen on mallin toimivuuden edellytys ja tavoite
- Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta on korkea
- Poliitiikan tavoitteena on universalismi (yhtäläiset oikeudet, samantasoiset etuudet ja palvelut)
- Tulonsiirtojärjestelmien kattavuus on laaja
- Tulonsiirtojen taso suhteessa ansiotasoon o korkea
- Julkisten palveluiden ala on laaja
- Palvelut rahoitetaan verovaroin

- Palvelut tuotetaan julkisen sektorin, lähinnä kunnan toimesta
- Tulonjako on tasainen ja väestöryhmien väliset elintaso- ja muut erot eivät ole suuria
- Köyhyys ja huono-osaisuus on vähäistä
- Sukupuolten välinen tasa-arvo on korkeaa tasoa
- Kansalaisten kannatus on hyvinvointivaltiossa (edellä mainituista seikoista johtuen ja niitä tukien) korkealla tasolla

(Kautto 2005, 14-15).

Luettelon luomaa kuvaa voidaan pitää ideaalimallina, eikä mikään maa omaa kaikkia luettelossa mainittuja ominaisuuksia (emt, 15). Pohjoismaista normatiivisuuden perintöä on kannatellut hyvinvointieetokseen perustuva yhteiskuntaeetos (Julkunen 2006, 39). Sakari Hänninen (2004) kuvaa pohjoismaista hyvinvoinnin eetosta kahdeksan kohdan "ohjelmallaan", joka liittyy pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasa-arvoa, universalismia ja julkista vastuuta korostaviin piirteisiin. Hännisellä eetos rakentuu hieman eri tavoin muotoiluille käsitteille kuin edellä mainitut. Hänellä ne ovat solidaarisuus, kohtuullisuus ja maailmallisuus. Näitä kolmea hän tarkentaa kahdeksankohdan "ohjelmallaan". Käyn sitä läpi melko kattavasti, koska se tuo esiin oleellisella tavalla sen mikä on pohjoismainen hyvinvoinnin eetos

Hännisen mukaan (2004, 269-270) Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle ominainen universalismi tarkoittaa kansalaisten kohtelemista siten, että jokaiseen suhtaudutaan kuin keneen tahansa. Tällöin ensi sijaisena tavoitteena ei ole kenenkään yksilön muuttaminen, vaan ongelmia aiheuttavien tilanteiden muuttaminen. Tilanteiden muuttumisen kautta saattaa tosin myös yksilön käyttäytyminen muuttua.

Toisena hyvinvoinnin eetosta jäsentävänä tekijänä Hänninen näkee mahdollisuuden, jota hän kutsuu välinpitämättömäksi välittämiseksi muista ihmisistä. Tämän mahdollistaa mm. sosiaalivakuutus, jonka puitteissa tuntemattomat voivat pitää huolta toisistaan ilman, että tilanteet olisivat henkilökohtaisia ja että joka kerta täytyisi punnita jokaisen tilanteeseen kuuluvan henkilökohtainen vakaumus ja vastuuntunto.

Kolmantena hyvinvoinnin eetos nojaa yhteisvastuuseen, joka ei perustu millään yhteiskuntasopimukselle, vaan on saavutettavissa poliittisten kompromissien kautta. Hänniselle se ei kuitenkaan ole pelkästään konsensusta, vaan ennemminkin kykyä olla rakentavasti eri mieltä.

Neljäntenä eetoksen rakennuspuuna on tasa- arvon ihanne, jonka taustalla on ajatus kanssaihmissen kunnioituksesta ja hänen arvokkuutensa tunnustamisesta. Viidentenä elementtinä Hänninen katsoo pohjoismaisen hyvinvoinnin eetoksen olevan perustaltaan maallinen asia, jonka perusteluna ei käytetä mitään "tuonpuoleiseen" periaatteeseen viittaavaa, kuten uskontoa, politiikkaa, taloutta tai isänmaata. (Tässä kohdin Hännisen ajatus eroaa esim. Pauli Kettusen näkemyksestä, jonka mukaan pohjoismaista hyvinvointivaltiota voidaan tulkita maallistuneen luterilaisuuden ilmentymänä, jossa perustavan moraalisen normin asettaa *velvollisuus* tehdä työtä (Kettunen 2001 kursivointi minun).)

Kuudenneksi pohjoismaisen hyvinvointivaltion eetos on Hännisen mukaan pienten tekojen kautta etenevää, se ei toteutuakseen vaadi mitään yksilöl-

listä sankaruutta. Tämä ajatus liittyy seitsemänteen kohtaan, jossa Hänninen katsoo pohjoismaisen hyvinvoinnin eetoksen olevan ennen kaikkia pragmatistista, jolloin pyrkimykset hyvinvoinnin järjestämiseen eivät ole mikään paperille kirjattu projekti, vaan sen sisältö muodostuu poliittisten ristiriitojen sovittelusta ajatuksena, että politiikka korjaa aiemmin mahdollisesti tehdyt vääryydet.

Kahdeksas hyvinvoinnin eetos liittyy riskien ja epävarmuuden hallintaan, jossa periaatteellisella tasolla tunnustetaan satunnaisuuden merkitys yksilön elämässä. Tämä liittyy pyrkimyksenä mahdollisimman suureen ennakoitavuuteen. Hännisen esittämät "teesit" Pohjoismaisesta hyvinvoinnin eetoksesta saavat kaikupohjaa tarkasteltaessa *yhteiskunta*- käsitteen sisältöä ja merkitystä ennen muuta Pohjoismaisessa kontekstissa.

Pohjoismaisessa poliittisessä kielenkäytössä "yhteiskunta" on keskeinen toimija ja tätä kautta Pohjoismaisen hyvinvointivaltion historia on yhteiskunta käsitteelle annettujen merkitysten historiaa (Kettunen 2001a, 2006). Julkusen mukaan arkikieli ei, erotuksena esim. yhteiskuntatieteellisestä kielenkäytöstä, juurikaan erottele valtion ja yhteiskunnan käsitteitä sisällöllisesti toisistaan. Erityisen yhteen liukuvia nämä käsitteet ovat olleet Pohjoismaissa, joissa valtion ja yhteiskunnan samaistamisella on pitkät perinteet. (Julkunen 2006,34.) Tästä samaistamisesta on ollut tiettyjä seuraamuksia sille, miten ja minkälaisia poliittisia vaatimuksia yhteiskunnalle esitetään. Pauli Kettusen (2001b) mukaan Pohjoismaissa juuri "yhteiskunta" on se keskeinen toimija, jonka tehtävänä on, yleisen tai julkisen edun nimissä, panna rajat erityisille ja yksityisille intresseille. Tämä "yhteiskunnan" keskeinen toimijan rooli on rakentanut sitä Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden nor-

matiivista perintöä joka, tosin maittain vaihdellen, on ollut keskeinen politiikan teon sisältö. Luottamus omaan Pohjoismaiseen normatiivisuuteen nojataan politiikkaan oli vahva. Julkunen paikantaa "Pohjoismaisen yhteiskunnan" nousun yleiseksi yhteiskunnan kritiikin mittapuuksi 1930-luvun, jolloin edistyksen mittareita ei tarvinnut hakea Pohjoismaiden ulkopuolelta, vaan politiikan teon sisältö haettiin omasta normatiivisesta perinnöstä (Julkunen 2004,35). Tällöin yhteiskuntapolitiikan sisällöstä käyty poliittinen kamppailu oli kamppailua normatiivisten lähtökohtien määrittelystä ja soveltamisesta.

2.5. Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona

Suomea ei itsestään selvästi ole luettu pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin kuuluvaksi. Esimerkiksi Esping-Andersenin regiimiteorian ei tunnista Suomea sosiaalidemokraattiseen eli Pohjoismaiseen regiimin kuuluvaksi. Eräs syy tähän on se, että edellisessä luvussa puhuttu normatiivinen perintö koskaan juurtunut Suomeen yhtä voimakkaasti kuin muihin Pohjoismaihin (Kosonen 1998). Kettusen mukaan hyvän kehän (tehokkuus, tasa-arvo solidaarisuus) ideologia ei Suomessa saanut samaa voimaa kuin esim. Ruotsissa, vaan Suomen hyvinvointivaltiollinen kehitys on ollut, universalistiset elementit mukaan lukien, eri erityisintressien ja erityisnäkökohtien pragmaattisen kilpailun ja yhteensovittamisen tulosta (Kettunen 2001a). Suomessa on myös ollut yhtä aikaa sekä liian paljon ristiriitoja ja konsensusta, että liian vähän eri osapuolten intressejä tunnustavaa kompromissien kautta syntyvää poliittista tahdonmuodostusta, jolloin ulkoisia välttämättömyyksiä on käytetty kompromissien alistamiseksi konsensukselle (Kettunen 2006). Myös Kosonen näkee Suomen sodanjälkeisen kehityksen ja valtion omaksuman toimintatavan

toimia taloudellisten välttämättömyyksien ohjaamina kaventaneen työväenliikkeen poliittista aloitteellisuutta (Kosonen 1998, 89).

Huolimatta siitä, että pohjoismaista hyvinvointivaltiota ei voida pitää pelkästään sosialidemokraattisena luomuksena, on sosialidemokratian vaikutus hyvinvointivaltiollisessa kehityksessä ollut voimakas. Erot sosiaalidemokratian vaikutuksista kuitenkin eroavat maiden välillä. Suomessa sosialidemokratia ei koskaan ole ollut niin vahva kuin esimerkiksi Ruotsissa. "Heikon" sosiaalidemokratian ja Suomen poliittisen kentän hajanaisuus on ollut vaikuttamassa siihen, että valtion rooli on Suomessa muotoutunut Ruotsista poikkeavaksi. Kettunen näkee, että ruotsalaisessa kehityksessä on ollut mahdollista ajattelu- ja toimintatapa, jossa valtio voidaan vallata ja muuntaa poliittisen tahdon välineeksi, ja jossa suunnittelu on kyseisen välineen käyttämistä. Suomessa vastaavasti suunnitteleva järki ei ole niinkään poliittinen, vaan valtion sisäinen ominaisuus. (Kettunen 2001a.) Samoilla linjoilla, mitä tulee Ruotsin malliin, ovat Pekkarinen ja Vartiainen (1993,346) todetessaan, että ruotsalaisessa talouspolitiikassa yksi korporatio, eli järjestäytynyt työväenliike politisoi valtiovallan omiin tarkoituksiinsa.

Eräs syy suomalaisen hyvinvointivaltion "ohuuteen" ja muihin Pohjoismaihin verrattuna myöhäisempään kehitykseen on Suomessa harjoitetun talouspolitiikan rakenteellisilla tekijöillä. 1980-luvun puoliväliin asti suomalaisten suuryritysten omistus oli keskittynyt kahdelle suurimmalle pankkiryhmälle (Kansallis-Osake-Pankki ja Suomen Yhdyspankki) ja valtiolle (Böckerman & Kiander 2006). Suomalaiselle talouspoliittiselle päätöksenteolle onkin ollut ominaista etäännyminen parlamentaarisesta politiikasta ja kenttää on hallinnut pankkien ja elinkeinoelämän dominoima korporatismi, joka on myöhemmin

laajentunut työmarkkinoiden ja ammattiyhdistyksen mukaantulon myötä (Pekkarinen ym, 1993,338). Suomessa vientiteollisuuden ensisijaisuus on ollut sodanjälkeisen talouspolitiikan keskiössä, huolimatta siitä, että Pekka Kuusen 1960-luvun sosiaalipoliittista ohjelmaa on pidetty suomalaisen hyvinvointivaltion ohjelmajulistuksena (Smolander 2001, kts. esim. Anttonen & Sipilä 2000, 55). Tämän talouspolitiikan "alkutahdit" ovat jäljitettävissä Kekkonen vuonna 1952 ilmestyneeseen kirjaan *Onko maallamme malttia vaurastua?* Smolanderin mukaan erot Kekkonen ja Kuusen välillä olivat käsityksessä talouspolitiikan sisällöstä. Kekkoselle vientiteollisuus oli ensisijainen hyvinvoinnin tuottaja ja palkansaajien, etenkin (jos kohta kaikkien) vientiteollisuudesta palkkansa saavien tuli olla maltillisia palkkavaatimuksissaan. Kansalaisten tuli noudattaa malttia myös sosiaaliturvaetuuksien vaatimisessa valtiolta. Kuusi puolestaan näki sosiaalipoliitiikan koko kansantaloutta tukevana elementtinä. (Smolander 2001.) Täten vientiteollisuuden tarpeet ensisijaisesti huomioonottava talouspolitiikka on jättänyt hyvinvointivaltiota rakentavan sosiaalipoliitiikan toissijaiseen asemaan. Juho Saari katsoo, että Kuusen ohjelmalla ei ole ollut suurta merkitystä 1960-luvulla tehtyihin ratkaisuihin ja Erkki Tuomioja puolestaan näkee Kuusen ohjelman toimineen ennemminkin hyvinvointipoliitiikan tarkastelun jäsentäjänä, kuin yksityiskohdaisena ohjelmana (lainattu Kosonen 1998, 121).

Pekkarisen ja Vartiaisen huomio suomalaisen talouspoliittisen päätöksenteon tietynlaisesta ulkoparlamentaarisesta luonteesta huolimatta päätöksenteko ei ole vailla poliittista sisältöä. Se ei tosin ole rakentunut aina parlamentaaristen prosessien kautta. Pekkarisen ja Vartiaisen mainitsema korporatistimien laajeneminen käy hyvin esille Timo Kauppisen (2005) tekemästä jaksotuksesta. Kauppinen jakaa Suomessa harjoitetun korporatistimien eli, valtion ja

työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen väliset vuorovaikutussuhteet (talous, politiikka ja työmarkkinapolitiikka) neljään eri jaksoon: valtiokorporatistimin kausi 1940-1955, liittokorporatistimin kausi 1956-1967, yhteiskuntakorporatistimin kausi 1968-1994 ja EMU-korporatistimin kausi 1995- (Kauppinen 2005 41-71). Ominaista tälle kehitykselle on ollut politiikan heikentynyt kyky säädellä taloutta (Wiberg 2006, 324).

Mielenkiintoinen on se seikka, jos otamme tarkasteltavaksemme Kauppisen tekemästä luokituksesta yhteiskuntakorporatistimin kauden eli, aikavälin 1968-1994. Vuonna 1968 lanseerattiin ajatus kokonaisvaltaisesta tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta, jossa tulopolitiikalla kytkettiin tiukemmin ja pysyvämmiin työehtosopimusratkaisut sosiaaliin uudistuksiin (Bergholm 2007, 430). Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuissa sovittiin, etenkin 1970-luvulla, palkkojen lisäksi useista verotukseen ja sosiaaliturvaan ja jopa asuntopoliittikkaan liittyvistä uudistuksista (Böckerman ym. 2006, 147). Kokonaisvaltainen tulopoliittikkaan pyrkiminen ei kuitenkaan ollut puhtaasti Suomalainen ilmiö. Pyrkimys mahdollisimman laaja-alaiseen tulopoliittikkaan oli OECD:n piirissä syntynyt talouspoliittinen ajattelumalli, jolla pyrittiin taistelemaan hinta- ja palkkainflaatiota vastaan (Bergholm 200, 382-383). Yhteiskuntakorporatistimi ja siihen olennaisesti liittyvä konsensus saavutti huippunsa ns. Korpilammen kokouksessa vuonna 1977. Konsensusyhteiskunta merkitsi, että työnantajat olivat periaatteessa hyväksyneet työväenliikkeen sosiaalipoliittiset vaatimukset ja työväenliike, etenkin sosialidemokraatit, olivat hyväksyneet markkinatalouden Suomalaisen talousjärjestelmän perustaksi ja sen, että vientiteollisuus on ensisijainen toimija hyvinvoinnin luomisessa (Smolander 2001). Myös Alestalo, Flora, Uusitalo (1985) ovat painot-

taneet taloudellisiin, luokkarakenteisiin ja poliittisiin toimijoihin perustuvaa hyvinvointivaltiollista kehitystä.

Edellä esitettyä talouspolitiikan rakentumisen mallia, jossa pääomaliikkeet ovat rajoitettuja, talous on säädeltyä, yritykset ovat melko laajasti julkisessa omistuksessa ja jossa harjoitetaan epäneutraalia investointia suosivaa progressiivista verotusta Böckerman ja Kiander (2006, 150-151) kutsuvat talouspolitiikan vanhaksi malliksi, joka alkoi murtua 1990-luvun taiteessa. Suomalainen hyvinvointivaltio ei koskaan saavuttanut kaikilta osin muiden pohjoismaiden tasoa, eikä se kansainvälisessä vertailussa juurikaan poikkea muista Länsi-Euroopan hyvinvointivaltioista (Heikkilä, Kautto & Teperi 2005, 92). Jos kuitenkin pidämme mielessä julkisen sektorin laajuuden olennaisena osana hyvinvointivaltiota, on syytä tarkastella julkisen sektorin roolia yleisesti ja Suomea erikseen.

3. Julkinen sektori

Julkisen sektorin kokoa mitataan yleisesti julkisten menojen osuudella BKT:stä. Julkisen sektorin tehtävät ovat hyvinvointivaltioissa kasvaneet koko 1900-luvun ajan. Tässä luvussa tarkastellaan julkisen sektorin tehtäviä ja laajentumista. Suomen julkista sektoria käsitellään erikseen.

3.1. Julkisen sektorin tehtävät

Robert Musgraven (1980) mukaan julkisella sektorilla on kolme tehtävää ja tavoitetta. Ensimmäinen sen tulee huolehtia suhdannepolitiikan keinoin talouden vakaudesta. Toiseksi sen on toteutettava sellaista politiikkaa, jolla turvataan resurssien tehokas allokaatio ja taloudellinen kasvu. Kolmanneksi se harjoittaa sellaista tulonjakopolitiikkaa, joka mahdollistaa tuloerojen tasaamisen. Kaikki kolme tavoitetta eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ne ovat vahvasti toisiinsa sidoksissa (Tuomala 1997, 4). Kianderin & Lönnqvistin (2002, 13) mukaan Musgraven luokittelussa julkisen sektorin tehtävät liittyvät ensisijaisesti pitkän aikavälin tavoitteisiin, joka tarkoittaa kestävästä talouskasvusta sekä toivotun tulonjaon saavuttamista sekä sen ylläpitämistä. Kapitalistisessa taloudessa suhdannevaihtelut ovat pysyvä ilmiö, joka johtuu markkinoiden epätäydellisestä toiminnasta. Tuomalan mukaan markkinat voivat epäonnistua ja tuottaa pettymyksiä monella tavalla. Markkinat voivat tuottaa joitakin asioita liikaa ja vastaavasti toisia liian vähän. Markkinat saattavat olla tehokkaita varallisuuden kasaajia, mutta kasaantumisprosessissa on saattanut syntyä suuria tuloeroja, jolloin on vaadittu julkista sektoria tasamaan tuloerojen aiheuttamia ongelmia. Epäonnistuneiden markkinoiden korjaaminen johtaa uudelleenjaon rinnalla kahteen julkisen vallan tehtä-

vään, kokonaistaloudellisesta vakaudesta huolehtimiseen ja resurssien uudelleenkohdennukseen. (Tuomala 1997, 4.)

Markkinoiden epäonnistumiset voidaan jakaa Kianderin & Lönngvistin (2002) mukaan kolmeen ryhmään. *Ulkoisvaikutuksiin*, jossa toisten kuluttajien toimet vaikuttavat omiin mahdollisuuksiin kuluttaa, mutta myös yritystoiminnassa esiintyy ulkoisvaikutuksia esimerkiksi saasteet. *Kasvavat skaalatuotot* saattavat johtaa epätarkoituksenmukaisiin tuotantomääriin. Kasvavilla skaalatuotoilla tarkoitetaan hyödykkeiden tuotantokustannusten alenemista tuotantomäärien kasvaessa, joka antaa suurille tuottajille mahdollisuuden syrjäyttää pienemmät kilpailijat markkinoilta. *Markkinoiden pitkäkestoinen epätasapaino* on eräs markkinaepäonnistumisen muoto, joka ei välttämättä korjaannu markkinoiden omien mekanismien avulla. (Kiander & Lönngvist 2002, 26-27. kts myös Tuomala 1997, 5-7, 36-38 ja Saari 2006, 77-79.)

Markkinoiden epäonnistumisiin puuttuminen ei ole ainoa julkisen sektorin tehtävistä. Julkisen sektorin tehtävänä on myös ns. julkishyödykkeiden tuottaminen. Paul Samuelsonin esittämän määritelmän mukaan julkishyödykkeillä on kaksi ominaisuutta. Niiden kuluttaminen ei vähennä muiden mahdollisuuksia kuluttaa niitä, eikä ketään voida sulkea pois sellaisten hyödykkeiden kulutuksesta. (lainattu Kiander & Lönngvist 2002, 28.) Klassisena esimerkkinä julkishyödykkeestä esitetään usein majakka. Majakan ollessa käytössä laivaliikenteen lisääntyminen ei kuitenkaan nosta majakan käyttökustannuksia. Majakka on täten puhdas julkishyödyke. Puhtaita julkishyödykeitä on kuitenkin melko vähän (Tuomala 1997, 58). Julkisen sektorin tehtäviin kuuluukin yksityisesti käytettyjä hyödykkeitä, joita kutsutaan meriittihyödykkeiksi (Mäki 1995, 17). Meriittihyödykkeet ovat julkisen

sektorin tuottamia tai rahoittamia, mutta yksityisesti kulutetut palvelut ja niiden tarjonta voivat perustua arvioon, jonka mukaan jonkin hyödykkeen kulutus jakautuu markkinoilla epätasaisesti tai jää liian vähäiseksi (Kiander & Löngvist. 2002, 29). Tuomala katsookin, että meriittihyödykkeiden julkista tarjontaa voidaan perustella vetoamalla niiden positiivisiin ulkoisvaikutuksiin (Tuomala 1997, 41). Meriittihyödykkeistä keskeisimpiä modernissa hyvinvointivaltiossa ovat koulutus ja terveydenhuolto (Kiander & Löngvist. 2002, 29). Taloudellisen kasvun kannalta juuri koulutus on nähty ulkoisvaikutuksiltaan merkittävänä (Mäki 1995, 17).

3.2. Julkisen sektorin kasvu

Julkisen sektorin tehtävien määrään ja optimaaliseen kokoon ei ole olemassa objektiivisia vastauksia (Parviainen 1994, 232). Rajojen määrittely muodostuu omaksuttujen talousoppien ja harjoitetun politiikan vuorovaikutuksessa (Julkunen 2006, 65). Julkisen sektorin koon mittaaminen on ongelmallista. Kansainvälisessä vertailussa käytetään yleensä julkisten menojen osuutta bruttokansantuotteesta. Pääsääntö on, että kansainvälisessä vertailussa julkisiksi menoiksi katsotaan lakisääteiset julkisten organisaatioiden menot. Olennaista on, että julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut läntisissä teollisuusmaissa lähes koko 1900-luvun ajan. Julkisen sektorin laajeneminen on erottamaton osa hyvinvointivaltiollista kehitystä. (Kiander & Löngvist 2002, 41-43.)

Taloudellisen kasvun sekä julkisten kulujen osuus bruttokansantuotteesta käy ilmi seuraavasta Markku Harrinvirran laatimasta taulukosta. Ennen Har-

rinvirran taulukkoa olen ottanut muutamia OECD-maita esimerkiksi 1800-luvun lopun ja 1900 - luvun alun julkisten menojen suhteesta bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 1. Muutamien OECD maiden julkisten menojen osuus% bruttokansantuotteesta 1880-1950

Maa	1880	1913	1929	1938	1950
Suomi		12	15	16	23
Ruotsi		10	15	18	24
Norja	7		18	20	35
Tanska	9	10	13	16	18
Ranska	11	10	12	22	28
Saksa	10	18	31	42	30

Lähde: (Mäki 1995, 11).

Taulukko 2. Taloudellinen kasvu ja julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta% 1960-1995 OECD-maissa

Maa	Taloudellinen kasvu %				Julkiset kulut bkt.sta %			
	1960-73	1973-79	1979-89	1989-95	1960-73	1973-79	1979-89	1989-95
Australia	5,2	2,8	3,3	2,5	24,4	33,6	36,5	38,7
Itävalta	4,9	3,0	2,1	2,3	38,7	45,8	50,3	51,7
Belgia	4,9	2,3	1,9	1,6	39,1	52,6	60,5	56,0
Kanada	5,4	4,2	3,1	1,2	31,6	39,2	45,0	49,9
Tanska	4,3	1,9	1,8	1,9	33,8	49,1	59,0	61,3
Suomi	5	2,1	3,7	-0,6	30,3	38,7	43,5	57,6
Ranska	5,4	2,7	2,1	1,3	38	43,3	50,2	52,7
Saksa	4,3	2,4	2,0	2,0	37,5	47,5	47,8	50,0
Kreikka	7,7	3,7	1,8	1,3	20,8	28	40,3	50,6
Islanti	5,5	5,3	3,2	0,8	29,6	33,6	36,5	40,6
Irlanti	4,4	4,9	3,1	6,2	34,4	45,1	51,4	39,7
Italia	5,3	3,5	2,4	1,3	33,7	42,9	49,3	54,3
Japani	9,7	3,5	3,8	1,9	19,5	28,4	32,7	35,5
Luxemburg	4,0	1,3	4,3	4,9	34,1	48,2	-	-
Alankomaat	4,8	2,6	1,9	2,4	40,8	53,6	61,2	58,1
Uusi-Seelanti	4,0	0,7	1,9	2,3	-	-	-	52,3
Norja	4,3	4,8	2,7	3,4	36,7	47,0	46,6	51,7
Portugali	6,9	2,9	2,9	1,9	20,4	33,0	40,7	44,1
Espanja	7,3	2,3	2,8	1,7	-	26,8	39,1	44,1
Ruotsi	4,1	1,8	2,0	0,6	38,9	54,4	62,9	67
Sveitsi	4,4	-0,4	2,3	0,4	20,3	29,2	30,3	34,8
Turkki	5,6	4,5	4,0	4,2	21,0	-	-	-
UK	3,1	1,5	2,4	1,0	36,7	44,4	44,9	41,6
USA	4,0	2,6	2,4	1,9	29,1	32,3	35,3	33,2
Kaikki	4,9	2,8	2,6	1,8	30,5	36,6	40,5	43,2

Lähde: Harrinvirta: 2000, 21

Taulukoista käy ilmi, että niissä esiintyvien maiden julkiset menot ovat kasvaneet 1800-luvun lopulta lähtien, ja että menojen kasvu on ollut sidoksissa talouden kasvuun. Poikkeuksena Suomi 1989-1995 jolloin taloudellinen kasvu oli Suomessa miinusmerkkinen, mutta julkiset kulut nousivat. Tämä johtuu työttömyyden aiheuttamasta julkisten menojen kasvamisesta ja samanaikaisesta bkt:n laskusta, jolloin julkisten menojen suhteellinen osuus bkt:stä nousee.

Julkisen sektorin kasvuntekijöitä on selitetty monilla teorioilla. Käytän tässä Kiander & Lönngvist (2002, 54-59) tekemää jaottelua julkisen sektorin kasvua selittävistä teorioista. Teorioita on neljä, rakenteelliset syyt, etunäkökohdat, poliittiset tavoitteet ja globalisaatio.

Rakenteelliset syyt kasvattavat julkista sektoria ns. Wagnerin ensimmäisen lain mukaan. Julkisen sektorin kasvu on sidoksissa yhteiskunnan rakenteellisiin muutoksiin, jotka vaativat julkisia investointeja. Tällaisena merkittävänä yhteiskunnan rakenteellisena muutoksena voidaan eittämättä pitää maatalousyhteiskuntien muuttumista teollisuusyhteiskunniksi. Wagnerin toisen lain mukaan kansalaisten tulojen kasvun myötä lisääntyy myös julkisten palveluiden kysyntä. Tämä selittää sen, että julkinen sektori on laajin rikkaimmissa kansantalouksissa. Wagnerin lakien lisäksi rakenteellisia syitä korostava teoria on ns. Baumolin tauti, jossa tuottavuuskehityksen kautta voimistuva tulokehitys johtaa palveluiden kysynnän kasvuun. Tuottavuuskehitys laskee tavaroiden hintoja, jolloin suurempi osa tuloista voidaan kuluttaa palveluihin. Tämä puolestaan nostaa palveluiden hintoja tavaroihin nähden, joka näkyy palveluiden meno-osuuden jatkuvana kasvuna ja tämä ilmiö koskee erityisesti julkisen sektorin palveluja, sillä monet julkiset palvelut ovat, luonteestaan

johtuen, tuottavuuskehitykseltään hitaita. Moniin julkisiin palveluihin ei sovellu tavaratuotannossa käytetyt tuottavuuden lisäämisen keinot (kts. myös Iversen 2001).

Etunäkökohtia korostava teoria lähtee ajatuksesta, että julkisen sektorin kasvu on seurausta poliittisista päätöksistä, jolloin eri intressiryhmät ovat taustavaikuttajina julkisten menojen kasvuun. Esimerkiksi Matti Wiberg (2006, 317) kutsuu tätä fiskaaliseksi illuusioksi, jossa etunäkökohdat ajavat kokonaisuuden edelle. Poliitikkoja painostavat intressiryhmät pyrkivät järjestämään itsensä kannalta hyödyllisiä julkisia menoja. Kianderin & Lönngvistin (2002) mukaan myös hyvinvointivaltion tuottamat palvelut luovat kannatuspohjaa palveluiden laajentamiselle ja näin ollen myös lisäävät "asiakas-kuntaansa".

Tietoiset poliittiset tavoitteet, kasvattavat julkista sektoria. Tuloerojen tasoittaminen on oikeudenmukaisuuskysymys ja täten markkinoilla syntyvän epätasaisen tulo- ja varallisuusjakauman tasoittamiseen pyrkivä politiikka on mahdollista toteuttaa vain julkisen sektorin kautta tapahtuvana tulojen uudelleen jakona, jonka kasvattaa julkisen sektorin kokoa. Oman lisänsä julkisen sektorin koon kasvamiseen tuo myös vaalikaudesta aiheutuva politiikan-teen "syklisyys", sillä hallitusvastuussa olevat puolueet pyrkivät vaalikauden lopulla vaikuttamaan seuraavien vaalien tulokseen kasvattamalla julkisia menoja.

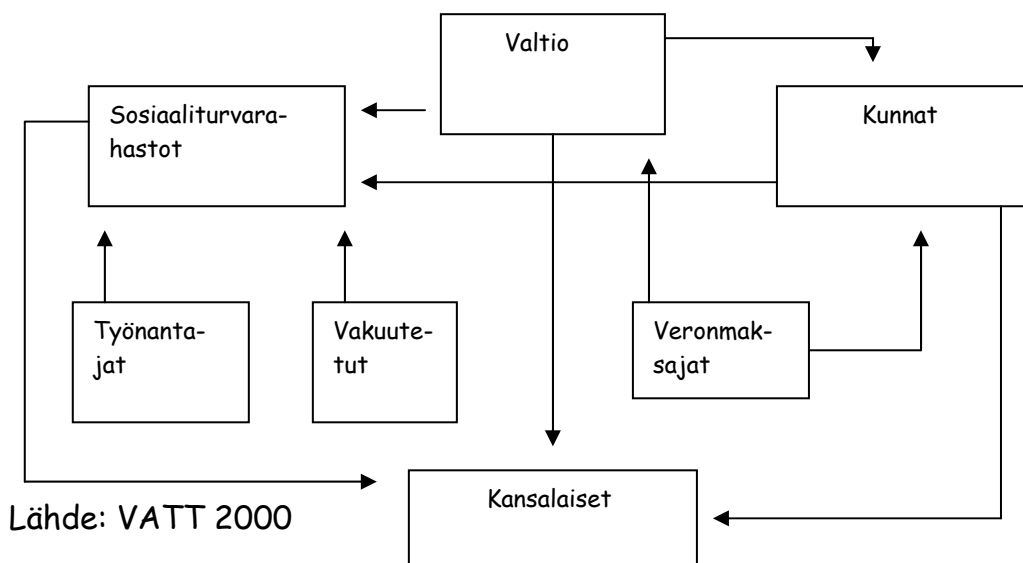
Globalisaatio on myös tekijä joka saattaa kasvattaa julkisia menoja. Pienten avoimien talouksien maat, joissa ulkomaankaupan suhteellinen osuus on suuri,

ovat alttiimpia kansainvälisen talouden heilahteluille, jolloin julkista sektoria tarvitaan suojaamaan kansalaisia näiltä riskeiltä (kts. globalisaatiosta myös Haaparanta 2005).

Mikään yllä olevista teorioista ei yksinään selitä julkisen sektorin laajenemista. Todennäköisempää on, että kasvua selittävät tekijät sisältävät kaikkia ylläesitettyjen teorioiden osia. Esimerkiksi Suomen mallissa tuskin on löydettävissä yhtä selittävää teoriaa julkisen sektorin kasvuille.

3.3. Julkinen sektori Suomessa

Kansantalouden tilinpidossa julkinen sektori koostuu julkisyhteisöistä, joita ovat valtio, kuntayhteisöt, sekä sosiaalivakuutusrahastot. Julkiset yritykset, ja valtaosa julkisista liikelaitoksista luokitellaan yrityssektoriin (Mäki 1995, 9). Julkisen sektorin supistamiseen tähtäävässä politiikassa julkisia yrityksiä ja julkisia liikelaitoksia on yksityistetty. Suomen julkisen *talouden* rakenne käy esille seuraavasta kaaviosta.



Valtio ja kunnat saavat verotuloja, maksutuloja ja pääomatuloja sekä valtio tulonsiirtoja EU:lta, sosiaaliturvarahastot (KELA, työeläkeyhtiöt, ja työttömyysvakuutusrahastot) saavat tuloja sosiaalivakuutusmaksuista ja sijoitustensa tuotoista. Valtio maksaa tulosiirtoja kunnille, sosiaaliturvarahastoille ja (nykyään EU:lle) sekä kotitalouksille ja yhteisöille. Julkinen sektori ei näin ole mikään yhtenäinen elin, vaan julkisen sektorin eri toimijoiden sekä kansalaisten ja yhteisöjen välillä liikkuvat rahavirrat ja toiminnot ovat monimutkaisia ja moninaisia. (Wiberg 2006, 31). Suomen julkisen sektorin kehitys näkyi jo edellisen luvun tilastoista, mutta on hyvä katsoa myös hie- man eritellympää tilastoa. Aikavälit ovat edellisen luvun tilastoja pidemmät, joten luvut eivät ole aivan samoja, mutta tilastot eivät kuitenkaan merkittä- västi poikkea toisistaan.

Taulukko 3. Julkisen sektorin koko Suomessa 1900 - 2000

Vuosi	Julkiset koko- naismenot suhteessa BKT:hen %	Julkiset ku- lutusmenot suhteessa BKT:hen % valtio ja kun- nat erikseen		Julkiset investoinnit suhteessa BKT:hen %	Julkisen sektorin työlliset	Julki- sen sekto- rin työ- osuus- työllii- sistä %
		Valtio	Kunnat			
1900	13	4	3	---	19 100	2
1938	22	6	5	---	88 600	6
1960	27	5	7	7	167 000	9
2000	49	8	13	3	552 000	24

Lähde: Hjerpe ja Vartia 2002, 30. (Lainattu Wiberg 2006, 301).

Merkillepantavaa on kuntien osuuden kasvu kulutusmenoista tarkasteluvuo- sina. Sadassa vuodessa kuntien osuus kulutusmenoista bkt:sta on yli nelin- kertaistunut.

Suomen julkisen sektorin koko ja kehitys eivät välttämättä ole aina maan omaehtoisen politiikan tulosta, vaan siihen ovat vaikuttaneet myös kansainvälisten instituutioiden kautta tapahtuvat politiikkasuositukset. Esimerkiksi (Haaparanta & Peisa 1997) keväällä 1975 Suomi anoi kansainväliseltä valuuttarahastolta eli IMF:ltä ns. öljyluottoa sekä lupaa aktivoida osa Suomen jäsenosuuden rahastosta. Valuuttarahasto edellytti kuitenkin luoton ehtona talouspoliittista ohjelmaa, jonka tulisi IMF:n mukaan turvata Suomen maksuvalmius tietyn ajan kuluessa. Hallituksen ja Suomen Pankin laatimaan ohjelmaan sisältyi SP:n luotonannon kiristämisen ohella myös valtion ja kuntien menojen kasvun rajoittaminen. (Haaparanta & Peisa 1997, 16.) Kirjoittajat pitivät IMF:n toimia normaalina käytäntönä, mitä se varmasti olikin. Käytäntö kieli kuitenkin IMF:n muuttuneesta roolista kansainvälisenä toimijana. Stiglitzin mukaan IMF perustettiin uskossa, että tarvitaan kansainvälistä painostusta, että maat toteuttaisivat ekspansiivista politiikkaa esim. menojen lisäämistä. IMF:n toteuttaman politiikan sisältö oli kuitenkin Bretton Woods-järjestelmän lakkauttamisen jälkeen muuttunut ja lainojen saamisen ehdoksi on tullut, että maa sitoutuu tekemään institutionaalisia uudistuksia, kuten hyvinvointipalvelujen leikkauksia, työmarkkinalainsäädännön joustavoittamista ja yksityistämistä. (Stiglitz 2004, 41 kts. myös Harvey 2008, 39.)

Eräänä keskeisenä osana Suomen julkisen sektorin muutosta on ollut julkisen sektorin hallinnon muutosreformi, jossa hallinnon sisäisen liikelaitostamisen ohella kulkee toimintojen yksityistäminen. Kansainvälinen hallinnon kehittäminen alkoi asiantuntijayhteistyönä OECD:ssä 1970-luvun lopussa (Temmes & Kiviniemi 1997, 13). Eräsaaren (2006, 88) mukaan Suomessa julkisten organisaatioiden muutokselle luotiin puitteet 1980-luvun aikana ja käynnistet-

tiin Harri Holkerin hallituksen (1987-1991) hyväksymässä ns. hallitun rakennemuutoksen ohjelmassa. Vartolan (2004, 97) mukaan tuolloin aloittivat julkishallinnon reformissa voittokulkunsa managerialismi, NPM (*New Public Management*) ja tulosjohtaminen, jotka perustuivat liiketalouden käyttämään kieleen ja käsitteistöön. Ne tulivat perinteisen hallinnon kielen rinnalle ja sijaan. 1990-luvun julkisen sektorin murroksen aikana siirryttiinkin julkisen sektorin vakiintuneista arvo- ja normilähtökohdista yksityisen sektorin markkinaorientoituneisiin itsemäärätelyihin (Filander 2000, 23).

Managerialismi voidaan Vartolan mukaan käsittää ideologiaksi, jossa johtaminen on nostettu keskiöön. Managerialismi näkee maailman paikkana, jossa päämäärät ovat selkeät ja epäily julkista hallintoa ja politiikkaa kohtaan on suurta. (Vartola 2004, 231.) Managerialismi on vaikuttanut *New Public Managementin* muotoutumiseen seuraavasti: johtamisen yleistettävyyden, johtajuuden ihannointi, tuloskeskeisyys ja kustannustehokkuusajattelu sekä henkilöstön palkitseminen suoritusten perusteella (Lähdesmäki 2003, 52).

NPM ajattelussa tuloksellisuus asettuu vaikuttavuuden edelle (Vartola, 2004, 112). Tämä tulee esiin seuraavassa lainauksessa. "*Kansalaisnäkökulma ei ole merkityksestään huolimatta noussut keskeiseksi vuosien 1987 - 1995 hallintouudistuksia suunniteltaessa. Erityisesti arviointikauden loppupuolella uudistusten tavoitteet ovat painottuneet hallintokoneiston taloudellisuuden ja tehokkuuden kehittämiseen*". (Temmes ym. 1997, 126.) Nykyään (2008) tuloksellisuuden ensisijaisuus näkyy niin sanotussa Valtion tehokkuusohjelmassa, jossa ensisijaisena tarkoituksena on vähentää valtion työntekijämäärää. Vaikuttavuusohjelmaa ei kukaan suunnittele.

4. Instituutiot teoreettisena viitekehyksenä

Tässä työssä hyvinvointivaltiota lähestytään instituutioiden kautta.. Julkinen sektori on ikään kuin yhteiskunnan metainstituutio, jonka kautta koko hyvinvointivaltiollinen toiminta organisoidaan. Toisaalta valtiovarainministeriö on metaministeriö, joka pystyy pitkälle määrittelemään julkisen sektorin roolin, tehtävät ja koon. Ensin määrittelen instituution käsitteen, jonka jälkeen esittelen institutionalismin nimellä tunnettua tutkimussuuntaa.

4.1. Mitä instituutiot ovat?

Instituution käsitteellä on sosiologiassa ja taloustieteessä pitkät perinteet. Euroopassa Emile Durkheim (1858-1917) määritteli sosiologian tieteeksi, joka tutkii instituutioita sosiaalisina faktoina (Heiskala 2003, 16). Amerikassa institutionaalisen taloustieteen käsitettä sovelsivat *American School of economic thought* perustajat Thorstein Veblen (1857-1929), Wesley Mitchell (1874-1948) ja John Commons (1862-1945) (Hodgson 1994, 58). Hodgsonin mukaan institutionalismi kiinnosti myös monia eurooppalaisia taloustieteilijöitä kuten Karl Polanyita (1886-1964) ja Gunnar Myrdalia (1898-1987) (emt, 58).

Heiskalan mukaan toisen maailmansodan jälkeisessä sosiologiassa instituution käsite tuli mukaan Talcot Parsonsien rakennefunktionalististen teorioiden kautta. Kyseisissä teorioissa instituutiot tarkoittivat yhteisten arvojen tukemia normien joukkoa, jotka olivat luonteeltaan yleisiä tai ne koskivat eri

yhteiskunnallisia toimijoita eri tavoin.(Heiskala 2003, 16.) Tämä on lähellä Walton Hamiltonin määritelmää. "*Instituutiot ovat sellainen vallitsevuutta ja pysyvyyttä omaava ajattelun muoto, joka on sisäistynyt(embedded) ihmisten ja ryhmien tapoihin*" (Hamilton 1932, 84, lainattu Hodginson 1994, 64). Edellä olevista määritelmistä voi päätellä, että instituutiot ovat joiltakin osin entiteettejä, jotka ovat pitkälti normien kautta syntyviä. Yhteiskuntaa politiikan kautta rakentavaksi tekijäksi ne tulevat, jos epämuodollisten normien lisäksi mukaan otetaan muodolliset säännöt. Northin mukaan instituutiot ovat "pelin sääntöjä", jotka muodostuvat muodollisista säännöistä sekä epämuodollisista normeista. Kumpikin elementti on pakottava omalla tavallaan. Yhdessä ne määrittävät sen, miten peliä pelaan. Organisaatiot ovat institutionaalisten "pelin sääntöjen" mukaan pelaavia pelaajia. Organisaatiot voivat muodostua yksilöistä, joita pitää koossa jokin yhteinen päämäärä. Organisaatiot voivat olla myös taloudellisia tai poliittisia.(North 2005, 22.) Sen määrittäminen, minkä luonteisesta organisaatiosta on kulloinkin kysymys, on vaikeaa.

Instituutiot eivät ole muuttumattomia. Castoriadis (1997) näkee instituutioiden perustavassa merkityksessään olevan sosiaalishistoriallisen kentän, eli anonyymin kollektiivin, alkuperäinen luomus. Castoriadis käyttää kollektiivista nimitystä imaginaariset instituutiot. Sosiaalisesti ja historian ehdollistamana instituutio ylittää yksilöiden *yksilöinä* saavuttamat tuotokset. (Castoriadis 1997, 47.) Instituutioiden imaginaarista luonnetta korostaa myös Hodgson sanoessaan, että sosiaalisesti rakentuneina entiteetteinä instituutiot voidaan ottaa analyysin yksiköiksi. Samalla hän kuitenkin korostaa instituutioiden suhteellista muuttumattomuutta ja näkeekin instituutioiden kehittymisen vakiintumisen jaksoina, jossa kriisiajat nopeuttavat muutosta. (Hodgson 1994, 64-65.)

4.2. Institutionalismi

Institutionalismien alkujuuret ovat edellisessä luvussa mainitun *"American school of Economic thought"* ajattelussa. Hodgson määrittelee kahdeksan koulukunnalle ominaista piirrettä

- Institutionalismi välttää atomismia ja reduktionismia taloudellisissa analyyseissään ottamalla lähtökohdaksi holistisen tai orgaanisen vaihtoehdon.
- Uusklassisen teorian mukaisen rationaalisen ja laskelmoivan toimijan sijasta institutionalismi näkee ihmisen käyttäytymisen olevan normaalisti rutiinien ja tapojen ohjailemaa.
- Sen sijaan, että yksilöä pidettäisiin ainoana analyyysiyksikkönä, institutionalismi pitää itseään vahvistavia instituutioita vaihtoehtoisena analyyttisinä yksikköinä.
- Talous teoretisoitiin historiallisesti kehittyväksi avoimeksi systeemiksi, joka kehittyi syy- ja seuraussuhteiden prosesseissa, sen sijaan että olisi yksinomaan keskitytty talouden mekaanisen tasapainon teoretisointiin.
- Institutionalismi katsoo ihmisten olevan muuttuvan sosiaalisen kulttuurin muovaamia, jolloin heidän toimintaansa ei oteta annettuna ja muuttumattomana, vaan jatkuvana sopeutumisen ja muutoksen prosessina.
- Teknologiaa pidettiin myös kehittyvänä ja liikkeelle panevana voimana sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle. Toisin kuin niissä teoreettisissa viitekehyksissä, joissa teknologia oli muuttumaton ja ulkopuolelta vaikuttava.
- Koulukunta tunsikin myös jatkuvaa mielenkiintoa vallan rooliin ja merkitykseen sekä yksilöiden ja instituutioiden välisiin ristiriitoihin.
- Utilitaristisen viitekehyksen sijasta, joka arvioi ihmisten hyvinvointia yksilön hyötynäkökodista käsin ja joka erotti tekojen aiotut seuraukset niiden todellisista lopputuloksista, institutionalistit pyrkivät tunnistamaan ihmisten todelliset tarpeet ja suunnittelemaan instituutiota jotka voivat myöhemmin auttaa tarpeiden tunnistamisessa ja selkiyttämässä. (Hodgson, 1994, 67-69.)

Edellä esitelty malli on Hodgsonin mukaan (1994,68) "vanhaa" institutionalismia. Uusinstitutionalismi puolestaan rakentuu "vanhaa" enemmän luottamukseen markkinoiden tehokkuudesta ja näkee yksilöt hyötymään maksimoivi-

na rationaalisina toimijoina (Ranki 2000, 29). Sekä uudessa, että vanhassa institutionalismissa on eri suuntauksia ja niitä esiintyy eri tieteenaloilla (Julkunen 2001, 17). Institutionalismien sisältämän teoreettisen moninaisuuden ja niiden sisältämien eroavuuksien tähden on parasta valita kulloiseenkin käyttötarkoitukseen soveltuva lähestymistapa, unohtamatta kuitenkin eri lähestymistapoja yhdistäviä tekijöitä (Heiskala 2003, 21).

4.3. Institutionalismi tässä tutkimuksessa

Tässä tutkimuksessa instituutioita lähestytään pääsääntöisesti "vanhan" institutionalismin pohjalta niin, että yksilöt toimijoina on häivytetty ja instituutiot ovat ottaneet yksilöiden paikan toimijoina ja toiminnan kohteina. Toimijoina ja toiminnan kohteina esitetyt instituutiot, (valtiovarainministeriö ja julkinen sektori) tulee taustaltaan nähdä historiallisesti ja sosiaalisesti (poliittisesti) kehittyneiksi eri aikakausina muotoutuneiksi yksilöiden muodostamiksi rakenteiksi, jotka kuitenkin ylittävät toiminnallaan yksilöiden omat tuotokset (kts. s, 30). Molemmat instituutiot voidaan nähdä myös organisaationa, jotka toimivat institutionalisoitujen pelin sääntöjen mukaan. Valtiovarainministeriö edustaa tämän tutkimuksen yhteydessä instituutiota, jolla on asiantuntijuuteen (todelliseen tai kuviteltuun) perustuvaa määrittelyvaltaa, ja jonka perustana on ekonomistisen ajattelun "objektiivisuus". Esimerkiksi Douglas C. North on hyvin kriittinen poliittistaloudellisen systeemin todellisuuden oikeasta määriteltävyydestä. Hänen mukaansa ihmiset muodostavat pitkälle meneviä uskomuksia todellisuuden luonteesta, ensinnäkin siitä miten systeemi toimii ja miten sen tulisi toimia. Northin mukaan taloutta ja politiikkaa hallitsevat tulkinnat tehdään sellaisten toimijoiden

toimesta, joilla on mahdollisuus kehittää toiminnalleen institutionaalinen rakenne muodollisilla säännöillä, ja epämuodollisilla normeilla. (North 2005, 25.) Tässä ollaan hyvinvointivaltion "kovassa" ytimessä, kun pidetään mielessä, että taloudellispoliittinen järjestelmä operoi Luhmannin (1995) mainitsemilla kahdella elementillä, rahalla ja oikeudella. Rahankäyttöön vaikutetaan poliittisesti muotoutuvan lainsäädännön kautta, jolloin instituutioon nojaavaan "asiantuntijuuteen" perustuva määrittelyvalta luo pitkälle pohjaa harjoitettavan politiikan suunnalle ja sisällölle. Instituutiolla on näin ollen kahtalainen olemassaolon tapa, kuten Liisa Tanskanen (2005, 151) asian ilmaisee. Hänen mukaansa instituutiot ovat olemassa sekä abstrakteina objekteina, että niiden olemassaoloon liittyvinä menettelytapojen realisaatioina.

5. Tutkimusaineisto ja tutkimusmetodi

Tässä luvussa esitellään tutkimusaineisto ja tutkimusmetodi. Ensin esitellään aiheeseen liittyvää aikaisempaa tutkimusta, sekä käsitellään tutkimusaineisto. Tämän jälkeen esitellään tutkimusmetodi.

5.1. Katsaus aikaisempaan tutkimukseen

Talouspolitiikkaa on tutkittu retoriselta kannalta melko vähän ja julkista sektoria ei ollenkaan. Ensimmäiset löytämäni talouspolitiikkaa retorisesta perspektiivistä lähestyvät tutkimukset löysin *1994/4 Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* olleet artikkelit. Toinen oli Visa Heinosen artikkeli, "*Avoimen sektorin kilpailukyky-Suomen talouden pyhä lehmä: näkökohtia budjettiesitelmien talouspoliittisesta retoriikasta*". Toisen artikkelin, "*Isä tuo rahat kotiin ja äiti tuhlaa ne- retki suomalaisen talouspolitiikan retoriikkaan*", olivat kirjoittaneet Tuovi Alen, Visa Heinonen ja Mika Pantzar. Etenkin jälkimmäinen artikkeli keskittyy sellaisen talousretoriikan kritisoinnista, jolla suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa² ollaan purkamassa. Visa Heinonen keskittyy artikkelissaan kahtiajakoon, joka rakenteistaa jännitteitä julkisen- ja yksityisen sektorin välille. Tämä jännite tulee esiin minunkin aineistossani.

Raimo Sounelan (2001) väitöskirja, "*Työllisyys talouspoliittisessa retoriikassa*", lähestyy talouspoliittista, työllisyyttä koskevaa, argumentointia budjettiperusteluissa ja Kansantaloudellisen aikakauskirjan talouspoliittisissa kirjoituksissa vuosina 1991-1997. Valtiovarainministereiden budjettipuhere-

² Käytän tässä kirjoittajien käyttämää hyvinvointiyhteiskunnan käsitettä.

toriikkaa ovat tutkineet myös (1997) Heinonen Visa, Mykkänen Juri, Pantzar Mika & Roponen Seppo.

5.2. Tutkimusaineisto

Aineistona käytän kahdeksaa Valtiovarainministeriön julkaisua vuosilta 1985-1997. Julkaisut ovat tulevaisuusennusteita. Kansitekstissä on mainittu julkaisuvuosi ja sen perässä on ennusteen sisältö ja kuinka pitkälle ennuste ulottuu.

1. 1985: Kansantalouden ja valtiontalouden kehittäminen vuoteen 1990.
2. 1987: Kansantalouden ja valtiontalouden kehittäminen vuoteen 1992.
3. 1989: Talouden näkymät vuoteen 1994.
4. 1991: Talouspolitiikan linja. Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1991- 1995.
5. 1992: Talouden näkymät ja talouspolitiikan linja vuoteen 1996.
6. 1993: Talouspolitiikan linja. Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1993-1997.
7. 1996: Talouspolitiikan linja. Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1996-2000.
8. 1997: Kansantalouden näkymiä ja haasteita.
9. 1997: Julkinen talous kansainvälisessä perspektiivissä

Vuoden 1985 julkaisun esipuheessa määritellään julkaisun tarkoitus seuraavasti. "*Katsaus kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkymiin keskipitkällä aikavälillä on yleensä julkaistu hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen*

liitteenä. Vuonna 1983 tätä käytäntöä muutettiin ja katsaus julkistettiin jo alkukesällä. Tarkoituksena oli tarjota laajempi pohja talouspoliittiselle keskustelulle ja päätöksenteolle ennen tulo- ja menoarvioesitystä koskevien ratkaisujen tekemistä. Nyt käsillä oleva julkaisu jatkaa tätä uusittua käytäntöä”.(VVM 1985, esipuhe. Alleviivaus V.K.)

Olen jakanut aineiston kolmeen ajalliseen jaksoon. Ensimmäinen jakso käsittää julkaisujen ilmestymisvuodet 1985- 1989, toinen jakso käsittää vuodet 1991- 1993 ja kolmas käsittää vuodet 1996 - 1997. Julkaisujen ennuste ylittää kuitenkin vuoteen 2000. Aikajaksojen valintaperusteiden takana on käyttää 1990- luvun alun lamaa eräänlaisena ”vedenjakajana” suhteessa tutkattaviin teksteihin. Olen kiinnostunut siitä, miten julkisesta sektorista ja ennen kaikkea sen koosta ja reformoimisesta puhutaan ennen lamaa, laman aikana ja laman jälkeen.

1980-luvun lopulla Suomi koki voimakkaan taloudellisen nousun ja välittömästi sen jälkeen kansainvälisestäkin katsoen erittäin voimakkaan ja intensiivisen talouden heikentymisen. Muutoksen intensiivisyyttä kuvaa hyvin työttömyyden nopea kasvu. Vuonna 1990 koko maan työttömyysaste oli 3,2 % mutta vuonna 1991 se oli kohonnut 6,6 %:iin ollen vuonna 1994 jo 16.6 % (luvut Tilastokeskus). Valitsemassani kolmannen jakson alussa eli vuonna 1996 työttömyysaste oli vielä 14,6 % mutta talous oli lähtenyt vientiteollisuuden voimalla nousuun jo vuonna 1993, joten laman voidaan periaatteessa katsoa loppuneen tuona vuonna. Kianderin & Vartian mukaan hyvän vientikehityksen vuoksi teollisuustuotanto kääntyi kasvuun jo vuoden 1992 aikana ja kokonaistuotanto vuoden 1993 lopussa. Vuoden 1990 tuotannon määrä saavutettiin vuoden 1996 lopussa. (Kiander& Vartia 1998, 155.)

5.3. Tutkimusmetodi

Tutkimusmetodina on retoriikan tutkimus. Retoriikan tutkimuksen traditio, käytötavat ja metodit eivät muodosta mitään yhtenäistä oppirakennelmaa (Palonen & Summa 1996, 7). Tämä tutkimus nojaa pitkälle Chaim Perelmanin ns. uuden retoriikan teoriaan. Teorian ytimenä on, että asetettaessa vastakkain arvo- ja tosiasiapäätelmät siten, että tosiasiat ovat aina etusijalla, kielletään samalla arvopäätelmiltä niiden rationaalinen perusta (Perelman 1971, 512. Lainattu Summa 1996, 63). Kuitenkin, kuten Summa (emt, 63) huomauttaa, yhteiskunnallisten instituutioiden legitiimisyys nojaa käsitykseen, että myös arvopäätelmien pohjalta voidaan tehdä järkeen perustuvia ratkaisuja. Perelman kutsuu arvopäätelmien ja mielipiteiden kautta tapahtuvaa päättelyä dialektiseksi päättelyksi (Perelman, 1996, 8).

Tutkittavana olevat tekstit kuuluvat dialektisen päättelyn piiriin. Perelmanin (1996) mukaan dialektinen päättely ei ole yleispätevää, vaan sen arvo riippuu aina sen vaikutuksesta jonkun ajatteluun. Tämän kaltaisessa päättelyssä haetaan kiistanalaisille väitteille hyväksyntää suostuttelemalla ja vakuuttamalla. Tällöin ei ole kyse kiistattomista ja pätevistä päätelmistä, vaan argumenttien esittämisestä. Perelman erottaa nämä kaksi päättelymuotoa toisistaan. Kiistattomat ja pätevät päätelmät kuuluvat totuuden piiriin ja dialektinen päättely koskee mielipiteitä. (Perelman 1996, 8 - 9.) Teksteillä ei pyritä pelkästään savuttamaan vastaanottajissa älyllistä hyväksyntää, vaan pyritään myös vaikuttamaan toimintaan tai vähintäänkin lisäämään toimintavalttiutta (emt, 19). Kun ajattelempa sitä perustelua, minkä valtiovarain-

miesteriö vuoden 1985 julkaisun esipuheessa toi julki, että julkaisun tarkoituksena on tarjota laajempi pohja talouspoliittiselle keskustelulle ja päätöksenteolle, niin kyseessä on pyrkimys vaikuttaa toimintaan ja ennen kaikkea toiminnan sisältöihin. Perelmanille argumentaation sisältö ja muoto riippuvat ratkaisevasti siitä minkälaiselle yleisölle argumentaatio on suunnattu. Hänen mukaansa esittäjän ja yleisön välillä oletetaan tietty henkinen kohtaaminen. (Perelman 1996,16.) Valtiovarainministeriön ja yleisönä toimivien poliitikkojen välille on helppo kuvitella kyseisenlainen yhteys. Poliitikkoja voidaan pitää Perelmanin (emt. 23) mainitsemana asiantuntijayleisönä, jonka oletetaan tunnustavan tietyt vallitsevat väitteet ja menetelmät, jolloin niistä ei tarvitse erikseen varmistua.

Kun ajattelemme tutkittavina olevia tekstejä ja sitä miten niissä puhutaan julkisesta sektorista, niin kysymys on ennen kaikkea mielipiteistä ja arvoasetelmista. Julkisen sektorin koko ja tehtävät eivät ole universaalisia rakenteita, jotka toistuisivat samanlaisina aina ja kaikkialla. Tällöin suhtautuminen niihin on väistämättä arvo- ja mielipidekysymys. Valtiovarainministeriö lähestyy julkista sektoria tietenkin taloudellisten argumenttien kautta, mutta hyvinvointivaltion ytimessä olevana rakenteellisena toimijana julkinen sektori ja sitä kautta myös poliittisten tavoitteiden kenttänä suhtautuminen julkiseen sektoriin ei voi olla, valtiovarainministeriönkään kohdalla, arvosidonnaisuuksista vapaa.

Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja sen laaja julkinen sektori ja julkisen vastuun laajuus ovat rakentuneet vuosien poliittisissa prosesseissa. Poliittiset toimijat ovat aina arvosuuntautuneita ja muodostavat mielipiteensä näiden arvojen pohjalta. Arvojen kautta luodut mielipiteet ovat väistämättä tulkin-
taa todellisuudesta ja näin ollen myös taloudellisiin "tosiseikkoihin" nojaavat

arvot ja mielipiteet ovat tulkintaa ympäröivästä maailmasta. Kuten Douglas North (2005, 25) asian näkee, poliittistaloudellisten systeemien todellisuus ei ole ollut koskaan kenenkään tiedossa, mutta ihmiset ovat luoneet mallin, jolla systeemi toimii ja toisen, normatiivisen mallin, jolla sen tulisi toimia. Perelman lähestyy asiaa retoriikan kannalta sanoessaan, että argumentaatiota voidaan kehittää, kun tietyt todellisuuden tekijät liitetään toisiinsa tunnustetulla sidoksella. Tämä mahdollistaa siirtymisen yleisesti hyväksytystä sellaiseen, mikä halutaan saada hyväksytyksi. (Perelman 1996, 93.)

Todellisuutta kuvaavat argumentit, jotka luovat edellä esitetyn sidoksen hyväksytyn ja halutun välille Perelman jakaa kahteen sidostyyppiin, peräkkäisyysiteisiin (esim. syy ja seuraus) ja rinnakkaisuussiteisiin (esim. henkilön ja hänen tekojensa suhde). Hänen mukaansa kyse on kahdesta erilaisesta tavasta jäsentää todellisuutta. Peräkkäisyysiteissä pyritään suhteuttamaan toisiinsa saman tason ilmiöitä, kun taas rinnakkaisuussiteisiin perustuva argumentaatio perustuu eritasoisiin tekijöihin (olemus ja sen ilmentymät). (emt. 93.) Tämän tutkimuksen kannalta ensimmäinen, eli peräkkäisyysiteisiin perustuva argumentaatio on tarkastelun kohteena. Kyseessä on argumentointi siirtymisestä yleisesti hyväksytystä, eli laajasta julkisesta sektorista argumentoijan kannalta hyväksyttävämpään, eli pienentyvään julkiseen sektoriin.

Perelmanin mukaan peräkkäisyysiteisiin perustuva argumentaatio on sidoksissa keinot/päämäärä suhteeseen. Perustava merkitys tällä sidoksella on argumenteille, jotka käsittelevät *tuhlausta, ylimäärää ja ratkaisevuutta*. (Perelman 1996, 100, kursivointi Perelman.) Tästä tulee mieleen yleinen ho-kema, jossa hyvinvointivaltio pelastuu hyvinvointivaltiota karsimalla. Toisin sanoen, mitä karsitumpi hyvinvointivaltio sitä vahvempi se on. Perelman (emt,

102) kysyykin tällaisten asioiden kohdalla missä vaiheessa asteittaisissa määrällisissä seikoissa tapahtuvat muutokset muuttuvat laadullisiksi ja muuttavat itse asian luonnetta. Hyvinvointivaltion karsinnan ollessa kyseessä uudet regiimit voidaan rakentaa pienin askelin, jolloin mikään ei muutu ja siitä huolimatta kaikki muuttuu (Julkunen 2001, 29).

Koska dialektiseen päättelyyn perustuvalla retoriikalla on Perelmanin mainitsemat tavoitteet vaikuttaa ajatteluun ja sitä kautta toimintaan, niin tekstejä on lähestyttävä myös ideologia-käsitteen valossa. Ideologia määritellään jonkin ryhmän omaksumaksi systeemiksi todellisuudesta ja totuudesta joka koostuu laajalti omaksutuista ajatuksista, uskomuksista sekä niitä ohjaavista normeista ja arvoista. Ideologia tarjoaa koherentin kuvan siitä, miten asiat ovat ja siitä miten niiden tulisi olla. (Steger 2002, 5.) Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että ideologiasta ollaan pääsemättömissä, sillä kuten Jyrki Kalliokoski (1996, 15) Tony Trewiin viitaten sanoo, kaikki havainnot edellyttävät teoriaa tai ideologiaa. 1970-luvun alussa länsimaisissa teollisuusvaltioissa alkanut hyvinvointivaltioden kritiikki ja vaatimukset julkisen sektorin pienentämisestä olivat(ovat) luonteeltaan ideologisia. Samalla tavalla ideologista on myös hyvinvointivaltion puolustaminen. Julkisen sektorin kokoon ja toiminnan sisältöihin vaikutetaan poliittisin toimin, joten argumentointi julkisesta sektorista puoleen tai toiseen on ideologista. Kysymys on keinojen ja päämäärien suhteesta, aivan kuten Perelman (1996, 100) on huomionut. Ideologia käsitetään usein negatiivisena ilmiönä mutta se on kuitenkin se käyttövoima, jolla politiikkaa tehdään. Kaikki poliittiset mielipide - erot ovat ideologisia. Kysymys on sitten erikseen mitä eri ideologiat sisältävät ja mitkä ovat sen tavoittelemat päämäärät.

6. Aineiston analyysi

Tässä luvussa käydään läpi vuosien 1985–1997 valtiovarainministeriön tulevaisuusennusteet vuosien 1985–1997 välillä. Ajanjakso on jaettu kolmeen eri osaan. Ennusteet vuosilta 1985–1989, 1991–1993 ja 1996–1997. Vuodet 1991–1993 olivat lamavuosia ja lama toimiikin ikään kuin vedenjakajana, sillä ennen kyseistä ajanjaksoa edelsi voimakas taloudellinen kasvu ja laman jälkeinen elpyminen alkoivat vuonna 1993. Huomio kiinnitetään tekstien retoriikkaan julkisesta sektorista puhuttaessa.

6.1. Nousukauden päättyminen 1985–1989

Taustaa julkisen sektorin saneeraukselle haetaan maailmanmarkkinoilta ja maailmankaupasta ja vertaamalla Yhdysvaltojen talouden kykyyn ja rakenteisiin.

”Vaikka eräillä Yhdysvaltainkin perinteisillä teollisuusaloilla kuten terästeollisuudessa ja autoteollisuudessa on vaikeita sopeutusongelmia, niin talouden rakenne on kuitenkin ilmeisesti joustavampi ja uudistuskykyisempi kuin esim. Länsi - Euroopassa. Yhdysvalloissa julkisen velan osuus kokonaistuotannosta on samalla tasolla kuin 1970-luvun alussa ja julkisen kulutuksen bkt-osuuskin on pysynyt likimain ennallaan. Investointitoiminta on säilynyt suunnilleen 1970-luvun keskimääräisellä tasolla. Reaalipalkkakustannukset ovat kohonneet viimeisten 10 vuoden aikana yhteensä vain pari prosenttia. Julkinen sektori työllistää suhteellisesti vähemmän kuin 1970-luvun alussa. (VVM 1985, 4.)

Länsi- Euroopan nähdään kehittyneen täysin vastakkaiseen suuntaan.

”Länsi - Euroopassa kehitys on ollut mainituissa suhteissa lähes vastakkainen Yhdysvaltoihin verrattuna. Julkisen kulutuksen bkt-osuus on nyt huomattavasti korkeampi kuin 1970-luvun alussa ja

julkisen sektorin velkaantuneisuus on kasvanut tuntuvasti. "
(emt,4).

Tästä seuraa johtopäätös.

"Melko yleisesti onkin katsottu, että tuotantoelämä Länsi - Euroopassa ei ole kyennyt seuraamaan maailmanmarkkinoiden ja maailman kilpailuolujen muuttumista yhtä joustavasti kuin Japanissa ja Yhdysvalloissa. Erityisesti Euroopan talousyhteisön maissa tilanteeseen on pyritty aikaansaamaan korjausta harjoittamalla tiukkaa inflaatiota hillitsevää politiikkaa ja julkisen sektorin tervehdyttämiseen ja supistamiseen tähtäävää politiikkaa". (emt, 4.)

Valittu politiikka ei pyri vaikuttamaan suhdannevaihteluihin, vaan keskiössä ovat inflaation hidastaminen ja pyrkimys pienentää julkista sektoria.

Tärkeimpinä tavoitteina pidetään yleisesti inflaatiovauhdin hidastamista ja julkisen sektorin osuuden pienentämistä kansantaloudessa. Lisäksi talouspolitiikassa tähdätään entistä enemmän keskipitkän ajan tavoitteisiin, eikä pyritä niinkään tasaamaan vaihteluja. (emt, 5).

Retorisesti teksti on näennäisestä vakuuttavuudestaan melko heikolla pohjalla. Maiden vertailu noin yleisellä tasolla tukee tietenkin retoriikan uskottavuutta, mutta esim. mitään tilastoja ei esitetä eikä myöskään mitään, mistä kävisi ilmi eri maiden julkisen sektorin rakenne ja tehtävät. Poissaolollaan loistaa myös sen määrittäminen kuka havaintoja on tehnyt, "*melko yleisesti on katsottu..*". "*tärkeimpinä tavoitteina pidetään..*", "*talouspolitiikassa tähdätään..*" Mistään ei käy ilmi, kuka pitää, katsoo tai tähtää. Tässä ollaan Perelmanin (1996,23) mainitsemassa asiantuntijayleisölle suunnatussa retoriikassa, yleisölle joka ilman muuta tunnustaa tietyt väitteet. Oletettavaa kuitenkin on, että talouspoliittisista toimenpiteistä on käyty eri maissa vilkastakin keskustelua mutta ns. "opposition" ääni ei näissä perusteluissa tule julki.

Suomen tilanne nähdään periaatteessa melko myönteisessä valossa.

Vaihtotaseen tasapaino on parantunut ja ulkomainen nettovelka bruttokansantuotteeseen verrattuna on alentunut. Sitä vastoin julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta on noussut. (emt, 8.)

Huolimatta kasvusta, mitä ei millään osoiteta, oli Suomen julkisten menojen osuus BKT:stä noussut kansainvälisesti ottaen maltillisesti. Julkisen sektorin osuus BKT:stä kasvoi vuosien 1969 - 1989 välillä 30,3 prosentista 43,5 prosenttiin (kts. sivu 22 taulukko). Joten mitään suurta paniikkia kasvusta ei tulisi ilmetä. Mutta kuitenkin.

Julkisten menojen kasvu on ollut varsin nopeaa. Valtiontaloudessa on menojen kasvu 1980-luvulla ollut nopeinta tulonsiirroissa muille julkisyhteisöille. Julkista taloutta kokonaisuutena on eniten kuormittanut lähinnä sosiaaliturvaan kuuluvien menojen lisääntyminen, julkisen sektorin ja etenkin kuntien investointi- ja kulutusmenojen osuus kokonaistuotannosta on myös kohonnut (emt, 13.)

Sosiaaliturvaa ei yllä olevassa katsannossa nähdä hyvinvointivaltion eräänä perustavaa laatua olevana sektorina, vaan se on jokin ylimääräinen osa joka *kuormittaa* julkista taloutta. Sanavalinta antaa ymmärtää, että *kuorma* kevenee, jos siitä viskataan pois ylimääräistä painolastia. Jos pidämme mielesämme Esping-Andersenin (1995, 726) ajatuksen siitä, että hyvinvointivaltiota ei voi olla ilman sosiaalipolitiikka, niin silloin sosiaaliturva ei ole *kuormittava* tekijä, vaan hyvinvointivaltion perusta. Tämä sosiaaliturvan rasitteeksi kokeminen virkamiesten keskuudessa ei ole mitenkään ainutlaatuista. Johannes Pakaslahti (2001, 145) sanoo esimerkiksi, että Euroopan keskuspankin ja EMU:sta ja sisämarkkinoista vastaavien Euroopan komission kes-

keisten virkamiesten ja taloustieteilijöiden "raamattupiireissä" sosiaaliturvaa pidetään rasitteena.

Mielenkiintoista on myös, että ensin todetaan julkisten menojen kasvun olleen varsin nopeaa, mutta myöhemmin (VVM 1985, 89) todetaan julkisten menojen osuuden kasvaneen vain *jonkin verran*. Valtiovarainministeriö katsoo myös, että hyvinvointivaltio on tullut valmiiksi todetessaan.

On tärkeää välttää joutumasta samanlaisiin vaikeisiin ongelmiin julkisen talouden sopeuttamisessa kuin useissa muissa OECD- maissa. Tähän pääsemiseksi on julkisten menojen kasvun oltava lähivuosina olennaisesti hitaampaa kuin mihin on totuttu. Viime vuosikymmenellä päätettyjen suurten yhteiskuntapoliittisten uudistusten pääosin toteuduttua mahdollisuudet tähän ovat lisääntyneet.(emt,89.)

Ainoa seikka, mikä pitäisi tehdä toisin kuin Länsi - Euroopan julkisen sektorin säästökuurissa, on pyrkimys suhdanteiden tasaamiseen.

Julkisten investointien ajoittumisesta suhdanteita tasaavasti tulee huolehtia. Niiden pitäisi painottua liikenne- ja tietoliikenneverkoston parantamiseen sekä tutkimuksen ja tieteellisen tason kohottamiseen. (emt, 19).

Julkisen hallinnon tehostaminen on osa julkista säästämistä.

Palkkausmenojen määrä kohoaa hyvin hitaasti, sillä henkilöstön määrä ei juuri lisäännä. Hallinnon tuottavuutta on mahdollista jatkuvasti kohottaa, jolloin myös uudet tehtävät voidaan hoitaa suunnilleen nykyistä vastaavilla voimavaroilla niiden käyttöä uudelleen kohdentamalla ja tehostamalla. (emt, 61 kursivointi V.K.)

Usko hallinnon *jatkuvaan* tuottavuuden kohottamiseen ja usko siihen, että näin voidaan suunnilleen samalla henkilömäärällä hoitaa tulevat uudetkin teh-

tävät, on vahva. Ajatuksen taustalla piilee ajatus valtion virastojen muuttamisesta liiketaloudellisia yksiköitä vastaaviksi yksiköiksi.

Vuoden 1987 tulevaisuusennusteessa, joka yltää vuoteen 1992 asti ovat julkisen sektorin joustavuus ja tehokkuusvaatimukset selvästi lisääntyneet ja taustaa haetaan jälleen Länsi - Euroopan kehityksestä. Retoriikka on kuitenkin vahvempaa kuin vuoden 1985 ennusteessa, sillä nyt erityisenä ongelmana pidetään julkista sektoria ja sen rakennetta.

"Länsi - Euroopan taloudellista kehitystä on leimannut 1980-luvun alkupuoliskolla hidas taloudellinen kasvu ja kysynnän kasvua rajoittava talouspolitiikka. Ongelmana on pidetty erityisesti julkisen sektorin paisumista ja rakenteellisia jäykkyyksiä." (VVM 1987, 5.)

Julkisen sektorin *paisuminen* antaa odottaa edessä olevaa räjähdystä ja rakenteelliset *jäykkyydet* johtavat ajatukset edessä olevaan murtumiseen. Nämä yhdessä, ollessaan *erityisiä* ongelmia, saavat aikaan mielikuvan talouden yllä leijuvasta Damokleen miekasta, joka tuhoa tuottaen putoaa minä hetkenä hyvänsä. Tämä miekka on myös Suomen yllä.

Julkisen kulutuksen hinta uhkaa nousta voimakkaasti, mikä horjuttaa julkisen sektorin tasapainoa. Riskinä on myös, että julkisen sektorin palkka- ja kustannuspaine siirtyy yksityiseen sektoriin, jolloin inflaatio kiihtyisi, teollisuuden kannattavuus heikkenisi ja vienti jäisi jälkeen tavoitteesta. Kansantalouden tasapainoisen kehityksen eräs ehto näyttäisikin olevan, että julkisessa sektorissa tehtävienhoidon tehokkuutta voidaan parantaa. (VVM 1987, 27.)

Julkisen sektorin palkkakehitys on uhka koko kansantaloudelle. Tässä on selvä ero siihen mitä vuoden 1985 ennusteessa annettiin ymmärtää, eli että ennusteen ulottumaan vuoteen 1992 palkkausmenojen määrä kohoaa hyvin hitaasti. 1987 Harri Holkerin hallitus käynnisti hallinnon uudistuksen, joka

oli piilevänä läsnä jo 1985 ennusteessa. Holkerin hallituksen aikana liikelaitostamisohjelma lyötiin lukkoon, mutta vauhtia uudistukselle haluttiin antaa tekemällä siitä eräs tasapainoisen kansantaloudellisen kehityksen ehdoista. Jälleen kerran jää kaipaamaan laskelmista ennusteiden perusteita, kuin myös sen kuvaamista mekanismeilla palkka- ja kustannuspaine siirtyy, tuhoisalla tavalla, julkiselta sektorilta yksityiselle.

Vuonna 1987 julkisen sektorin supistamisen ei katsottu kuitenkaan olevan tarpeellista, vaan sitä voidaan jopa kehittää mutta taustalla vaikuttava mahdollinen EU-integraatio luo kuitenkin ehdollistavan kehikon.

“Julkisen talouden lähtökohdat suunnittelukaudelle ovat Suomessa kuitenkin kansainvälisesti verrattuina hyvät. Veroaste on muiden teollisuusmaiden keskitasolla, ja huolimatta valtionvelan nopeasta kasvusta kuluneina vuosina, julkisen sektorin velkaantuneisuus on edelleen OECD-maiden matalin. Näissä olosuhteissa Suomessa ei ole tarvetta supistaa julkista sektoria muiden maiden tapaan, vaan kehittämistä voidaan edelleen jatkaa, kunhan talouden muuttuvan toimintaympäristön mukaiset vaatimukset otetaan huomioon. (emt, 66.)

Julkista sektorin kehittämistä voidaan jatkaa mutta tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelut katsotaan kuitenkin ongelmiksi. Tästä nouseekin väistämättä esiin ajatus siitä, mitä edellä esitetty julkisen sektorin kehittäminen todella merkitsee. Sosiaalisten tulonsiirtojen ja hyvinvointipalvelujen vaikutus tulo- ja tasaavana mekanismina tunnustetaan, mutta niistä halutaan myös sanoutua irti. Tällöin ollaan hyvinvointivaltion institutionaalisten rakenteiden äärellä.

“Sosiaalisilla tulonsiirroilla ja hyvinvointipalveluilla on ollut tärkeä osuus taloudellisen kasvun tulosten jakamisessa eri väestöryhmille. Niiden osuus bruttokansantuotteesta onkin kaikissa teollistuneissa maissa selvästi kohonnut. Viime vuosina on kuitenkin lisääntyvässä määrin käyty keskustelua sosiaalimenojen roolista tulevaisuudessa.” (emt, 75.)

Markkina - ajattelu liitetään mukaan sosiaalimenojen tarkasteluun

"Laajat väestöryhmät ovat päässeet osallisiksi korkeamman kuluksen ja hyvinvoinnin tasosta. Sosiaalimenojen lisääntymisellä on ollut paljon merkitystä myös tuotantovoimien parantajana ja suuntaajana. Kuitenkin niin tässä kuten hyvinvoinnin luojana toimivat tärkeimpänä mekanismina yksityiset valinnat markkinoilla".(emt, 76.)

Kansalaisten katsotaan myös yhä enenevässä määrin vastustavan veroja, joilla kollektiivisesti ylläpidetään hyvinvointipalveluja.

"Tulevaisuudessa sosiaalimenoihin vaikuttaa keskeisesti myös, min-käläiseen tavoitteeseen pyritään julkisen sektorin välityksellä tulonsiirtojen ja palvelujen kehittämisessä. Nouseva vastustus veroasteen kasvuun ja väestön tulotason paraneminen saattavat merkitä, että uudet, omavastuisemmat ratkaisut ovat tulevaisuudessa tarpeellisia ja peruteltuja. Tällöin julkisen vallan toteuttamassa sosiaalipolitiikassa olisi mahdollista keskittyä perushyvinvoinnin ylläpitoon". (emt 79.)

Edellä oleva on selkeä irtiotto pohjoismaisen hyvinvointivaltion eräänä peruselementtinä olevasta universalismin periaatteesta, jossa kaikille kansalaisille taataan samat etuudet. Ennusteen malli lähenee liberaalia (Kautto 2005, 14) mallia, jossa yksityiset kansalaiset maksavat oman sosiaaliturvansa ja ne jotka eivät siihen kykene ovat tarveharkintaisen avun varassa. Sosiaalimenojen ja sitä kautta julkisen sektorin kokoon pyritään vaikuttamaan myös maksupolitiikan käytöllä kustannusten tasaajana ja palvelujen kysynnän ohjaajana.

"Tavoitteena tulisi olla, että sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäykset eivät nostaisi veroastetta. Veroasteen vakioimistavoite voidaan saavuttaa palvelujen tehokkuutta lisäämällä käyttäjämaksuja nostamalla ja pienentämällä valtion tukea yksityisen sektorin palvelutoimintaan ja kulukorvauksiin. (emt, 103.)

Kustannusten siirtäminen enenevässä määrin yksityisten henkilöiden suoraan maksettavaksi on osa markkinamekanismien tuomista julkisen vallan rahoitamiin toimiin.

1989 julkaisussa toistuvat pitkälle samat menojen vähentämisperustelut kuin kahdessa edellisessäkin julkaisussa. Erona on kuitenkin, että tässä julkaisussa otetaan voimakkaammin kantaa julkisen sektorin rooliin taloudessa.

"Aikaisemmin korostettiin vaikutusta, joka julkisella sektorilla on kestävään talouskasvuun ja kohoavan elintason edellytysten luomisessa. Käsitykset julkisen vallan positiivisesta roolista taloudellisessa kasvussa muuttuivat jyrkästi monissa OECD- maissa. Alettiin yhä yleisimmin ajatella, että julkisen sektorin laajeneminen ei edistä, vaan vähentää kokonaistaloudellisten tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksia. Julkisen sektorin katsottiin kasvaneen niin suureksi, että tuotantoelämän tehokkuus alenee. (VVM 1989, 41.)

Julkaisussa todetaan jatkossa, että "*Vertailtaessa eri maiden taloudellista kasvua OECD- maissa ei ole voitu saada selvää näyttöä siitä, edistääkö vai vähentääkö suuri julkinen sektori kasvua*" (emt 42). Valtiovarainministeriö valitsee kuitenkin puolensa.

"Kuitenkin monissa maissa julkisen sektorin nykyiseen laajuuteen ja toimintatapaan on nähty liittyvän sellaisia talouden kehitystä haittaavia ja talouksien jäykkyyksiä lisääviä tekijöitä, että niihin on katsottu tarpeelliseksi puuttua. Kokemuksia julkisen sektorin osuuden vähentämisestä pidetään OECD:ssä tehdyissä arvioissa voittopuolisesti myönteisinä.(emt, 42.)

Toisten maiden käytäntöihin vedotaan tässä julkaisussa erityisesti mitä tulee niihin sektoreihin, jotka ovat keskeisiä hyvinvointivaltion tehtäviä, koulutus, terveydenhoito ja sosiaaliturva. "*Monissa maissa on pyritty puuttumaan erityisesti näihin menoihin, kun on haluttu pysäyttää julkisen sektorin kasvu*"

(emt 42). Tämän jälkeen esitetään melko peittelemätöntä harjoitetun politiikan kritiikkiä.

”Julkisen sektorin kasvu on riippunut yhteiskuntapoliittisista valinnoista. On jo kauan pidetty luonnollisena, että julkinen valta hankkii keskeiset peruspalvelut kansalaisille samoin kuin, että sen tavoitteena on tulonjaon tasoittaminen tuloja uudelleen jakamalla. (emt, 42.)

Valtiovarainministeriö artikuloi itsensä tässä julkaisussa ylimmäksi yhteiskunnan paimeneksi, joka pyrkii pitämään politiikan aisoissa.

”Julkisen sektorin menokehityksen yhteensovittaminen ja mitoittaminen tapahtuu valtiovarainministeriössä. Menojen kasvun hillintäpyrkimykset jäävät paljolti valtiovarainministeriön tehtäväksi, sillä eri hallinnonalat pyrkivät huolehtimaan pääasiassa omien tavoitteiden toteuttamisesta. (emt, 48.)

Valtiovarainministeriön mielestä ministeriöiden ensisijaisena tehtävänä ei ole poliittisten päätösten käytäntöön saattaminen, vaan säästäminen.

”Julkisen talouden talous- ja toimintasuunnitelmat eivät ole osoittautuneet menojen kasvua hillitseviksi järjestelmiksi. Säästämisajattelua ja voimavarojen uudelleenkohdentamista ei ole tehokkaasti toteutettu, vaikka näiden tavoitteiden tulisi olla etusijalla ministeriöiden taloussuunnittelussa (emt, 48).

Toisaalta todetaan, edellisen katsauksen tapaan, että Suomella ei ole tarvetta julkisen sektorin supistamiseen (emt 48). Rakenteet siis olivat Valtiovarainministeriön katsannossa kunnossa. Mielipiteet kuitenkin muuttuivat 1990- luvulle tultaessa.

6.2. Lamavuodet 1991-1993

Lama alkoi vuonna 1990, jonka vuoden toisella vuosineljänneksellä heikkenevä kulutus- ja investointikysyntä supistuivat voimakkaasti. Kokonaistuotanto oli vuoden 1991 alussa 8.3 %, vuoden 1992 alussa 12,5 ja vuoden 1993 alussa 14,4 pienempi kuin vuoden 1990 alussa. (Kiander, Vartia 1998, 112.). Ensimmäinen julkaisu ajoittuu siis jo laman aikaan.

1980- luvulla ehdotetut säästötoimet eivät enää rajoittuneet kasvun hillitsemiseen, vaan tehokkuuden ja joustavuuden rinnalle oli noussut selkeät supistamisen vaatimukset.

”Etenkin julkisen sektorin henkilöstön vähentämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. 1990- luvulla olisi asetettava tavoitteeksi esim. 10 000 - 20 000 viran tai tehtävän vähentäminen valtionhallinnossa (VVM 1991, 87).

1980- luvun lopulla julkisen sektorin ongelmia ei nähty Suomessa rakenteellisina ongelmina, vaikka ne muissa OECD- maissa sellaisiksi katsottiinkin. Kianderin mukaan laman aikana monet olivat taipuvaisia ajattelemaan, että laman taustalla ovat suomalaisen yhteiskunnan rakenteelliset tekijät, yritysten tehottomuus ja kilpailun puute, korkeat verot, suuri julkinen sektori, ylimitoitettu sosiaaliturva ja jäykät työmarkkinat. Kiander kysyy kuitenkin, aiheellisesti, miten oli mahdollista 1990- luvun jälkipuoliskolla tapahtunut talouden nopea elpyminen ilman, että mitään olennaisia rakenteellisia muutoksia oli ehditty tehdä ja miten 1980- luvun lopun taloudellinen kasvu oli mahdollista, vaikka hyvinvointivaltiolliset rakenteet olivat tuolloinkin ole-

massa. Kianderin mukaan lama ei johtunut Suomalaisen yhteiskunnan rakenteellisista heikkouksista. (Kiander 2001, 132.)

Valtiovarainministeriö näkee kuitenkin, että Suomen kansantalouden ongelmat ovat juuri rakenteellisia ongelmia

"Suomen kansantaloutta vaivaavat monet rakenteelliset ja sektori-kohtaiset ongelmat. Kansantalouden toimintaa joustavoittavat rakenteelliset uudistukset ovatkin välttämättömiä. Uudistusten tavoitteena on vahvistaa talouden tehokkuutta, joustavuutta ja dynamiikkaa sekä vähentää siihen ajan kuluessa tulleita jäykkyyksiä. (VVM 1991, 12.)

Huomion kiinnittäminen rakenteellisiin uudistuksiin kytketään nyt vahvemmin kuin 1980-luvulla EY- maissa ja muissa OECD-maissa harjoitettuun politiikkaan.

"Panostusta rakennepolitiikkaan ja markkinamekanismin toiminnan parantamiseen on jo pitkän aikaa lisätty EY-maissa samoin kuin muissakin OECD-maissa. Muutokset ovat saaneet lisävoimaa siitä, että kansainvälinen integraatio johtaa ja osin pakottaa politiikan yhtenäistämiseen eri maissa." (emt, 108.)

Tässä kohdin ei enää todeta, kuten esim. vuonna 1987, että *"Kansainvälisesti katsoen Suomella ei ole tarvetta supistaa julkista sektoria muiden maiden tapaan (VVM 1987, 66).*

Vuoden 1992 julkaisussa otetaan vielä periaatteellisempi kanta julkisen sektorin pienentämiseen, sillä julkisen sektorin saneeraukseen eivät saisi suhdannevaihtelutkaan vaikuttaa.

"Talouden kasvun elpyminen tulee jossakin vaiheessa helpottamaan julkisen sektorin rajusti paisuneen BKT- osuuden supistamista. Julkiset menot ovat kuitenkin nousseet rakenteellisesti liian korkealle tasolle. Osuuden palauttaminen edes lähelle aiempaa tasoa on erittäin vaikeaa, minkä vuoksi julkista sektoria on myöhemminkin voimakkaasti saneerattava suhdannevaiheista riippumatta." (emt, 44.)

Tämä on vahva periaatteellinen etäisyydenotto laajaa julkista sektoria vastaan. Supistukset voidaan valtiovarainministeriön mukaan hoitaa kolmea erilaista, mutta samanaikaisesti toteutettavaa tietä, alentamalla etuuksien tasoa tai rajoittamalla palveluun/tulonsiirtoon oikeutettujen määriä, tehostamalla tai supistamalla palvelujen tuottamista ja karsimalla hallintoa sekä tuomalla hintamekanismi säätelemään palvelujen kysyntää ja tarjontaa ja/tai siirtämällä palvelutuotantoa julkisesta yksityiseen sektoriin (emt, 44). Mielienkiintoinen yksityiskohta on, että omien sanojensa mukaan (emt, 44) valtiovarainministeriö pyrkii puuttumaan säästöjen kohdentamisen suunnitteluun mahdollisimman vähän, mutta heti seuraavalla sivulla on melko tarkka kuvailu siitä mitä säästötoimenpiteet sisältävät

"Säästöt joudutaan kohdentamaan suurelta osin tulonsiirtoihin kotitalouksille ja julkisiin palveluihin. Varsinkin sellaisten etuuksien taso ja saajapiiri joudutaan uudelleen arvioimaan, jotka kuuluvat varsinaisen vähimmäistoimeentuloturvan ulkopuolelle. Myös kulusmenot ja tulonsiirrot erilaisille yhteisöille joutunevat tiukkaan seulaan jopa niin, että joidenkin suoritusten olemassaolon oikeutus on kyseenalaistettava. Samoin joudutaan miettimään sellaisia julkisen toiminnan rakenteellisia uudistuksia, mm. toimintojen olennaisia supistuksia ja rationalisointeja, jotka tuottaisivat suuria säästöjä.(emt, 45.)

Vuonna 1993 julkaistu tulevaisuusennuste on retoriikaltaan huomattavasti vahvempaa. Keskustelun suunta käy hyvin esille jo ensimmäisellä sivulla.

"On kestävätilanne, että Suomi velkaantuu edelleen ulkomaille julkisen kulutuksen ja tulonsiirtojen rahoittamiseksi (VVM 1993, 1).

Siinä missä vuonna 1991 rakenteissa oli ongelmia ovat rakenteet nyt vääristyneet, jossa vastakkain ovat julkinen ja yksityinen sektori.

"Kansantalouden rakenteet vääristyivät viime vuosikymmenen kuluessa tavalla, joka on vaikeuttanut lamasta irrottautumista. Voimavarat kohdentuivat kasvavassa määrin suljettuun sektoriin." (emt, 14.)

Tuleva EU-jäsenyys myös huoletttaa.

"Talouspolitiikan linjaa on peilattava laman ja kansainvälisen ympäristön taustaa vasten. Keskeistä on tällöin, että Suomi kykenee vastaamaan tiivistyvän integraation asettamiin vaatimuksiin." (emt, 3.)

Huoli julkisen sektorin koosta tuodaan julki yhä selvemmin. Keskellä suurtyöttömyyttä ollaan valmiita sosiaaliturvan leikkauksiin.

"Hallitus on sitoutunut keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseen ohjelmaan, joka tähtää siihen, että valtion menot määrällisesti eivät vuosina 1992 - 1995 keskimäärin kohoaisi vuoden 1991 tasosta. Tavoite on erittäin vaativa ja edellyttää mm. tulonsiirtojen leikkauksia ja tinkimistä julkisista palveluista. Viime syksynä hallitus teki lähivuotia koskevia päätöksiä tuon linjan toteuttamiseksi." (emt, 5.)

"Julkinen sektori on nykyisellään liian iso. Olisi karsittava julkista hallintoa ja kohtaannoltaan heikosti osuvia tulonsiirtoja (ml. verotuet) sosiaaliturvatkaisuissa olisi annettava riittävästi painoa sille, minkälaiseksi muodostuvat kiihokkeet työntekoon ja säästämiseen. Työttömyysturva tulee asettaa sellaiseen suhteeseen työnansioihin ja koulutukseen, että työnteon ja kouluttautumisen houkuttelevuus säilyy." (emt, 6.)

Suomen liian suureksi mielletty julkinen sektori ja sen haitalliset vaikutukset yksilöiden toimintaan on luettavissa seuraavasta.

"Lähtökohtaisesti Suomi on markkinatalousmaa ja siten perusajatuksena on, että taloudelliset päätökset tehdään hajautetusti yksityisten kotitalouksiin ja yritysten toimesta. Markkinamekanismin etuna on, että myös päätöksenteossa tarvittava informaatio on hajautettu kotitalouksiin ja yrityksiin. Näin hajautettu informaatio voidaan hyödyntää vain markkinamekanismien avulla. Lisäksi markkinatalous luo ahkeruuteen ja säästäväisyyteen tehokkaat kiihokkeet, kun jokainen kantaa omien päätöstensä seuraukset. Markkinamekanismia on mahdollista käyttää totuttua enemmän myös julkisten palvelujen tuotannossa." (emt, 59.)

Toisaalta markkinamekanismien rajoitukset myönnetään. *"Markkinamekanismi on hyvin toimiessaan tehokas mutta ei missään mielessä oikeudenmukainen (emt, 59). Julkisen sektorin ansiot markkinamekanismien tasaajana myönnetään myös." Julkisin ilmaispalveluin ja tulonsiirroin on rakennettu sosiaalista turvaverkkoa, jonka kautta köyhyys on pitkälti poistettu ja jonka ansiosta tasa-arvo on Suomessa hyvä (emt, 59).* Hyvinvointivaltion keskeisenä elementtinä olevat tulonsiirrot pitäisi kuitenkin rajata perusturvaan.

"Tulonsiirrot ja verotus aiheuttavat tilanteen, jossa yksityistaloudellisesti kannattava ja yhteiskunnallisesti hyödyllinen ovat usein kovin kaukana toisistaan, mikä heikentää kiihoketta yrittäjyyteen ja työntekoon. Tämän takia olisi perusteltua pyrkiä mm. aidon vakuutusperiaatteen vahvistamiseen sosiaaliturvassa". (emt, 60.)

Tulonsiirrot ovatkin seuraavien vuosien julkaisujen keskiössä perusteltaessa julkisen sektorin koon pienentämistä.

6.3. Uusi nousu 1996-1997

Vuosien 1994-2000 kokonaistuotannon keskimääräinen kasvuvauhti oli noin 4,7 % vuodessa (Kiander 2001, 62). Tarkasteltavina olevat tekstit sijoittu-

vat siis aikaan, jolloin talouskasvu oli voimakasta. Suomi oli myös liittynyt EU:hun vuoden 1995 alussa.

Tulonsiirrot nähdään julkisten menojen keskeiseksi ongelmaksi, eli se elementti, joka on keskeinen köyhyyden poistamisessa ja tuloerojen tasaajana. Retoriikka on voimakasta ja ongelmien syy ei jää epäselväksi. Tulonsiirtojärjestelmä nähdään moraalialia rapauttavana tekijänä.

"Kansainvälisten vertailujen mukaan julkiset kulutusmenot ja erityisesti työikäiselle väestölle suuntautuvat tulonsiirrot olivat Suomessa 1990-luvun alussa korkeat. Näyttääkin siltä, että julkisten menojen ongelma-alue on ennen kaikkea tulonsiirrot. Tulonsiirtojärjestelmissä näyttää luonnostaan olevan laajenemispaineita. Suomessa myös etuuksien piiri on laaja ja etuuden saannin ehdot täyttyvät helposti. Laajamittainen sosiaaliturvaan tukeutuminen on jo muuttanut kulttuuria ja asenteita suuntaan, joka vaikeuttaa talouden ongelmien ratkaisuja. (VVM 1996, 18.)

Yllä oleva lainaus on ajatukseltaan melko suoraan sama kuin EVA:n vuonna 1994 julkaisemassa raportissa *Hyvinvoinnin parempi huominen*, jossa todettiin suoja verkkojen hyväksikäytön heikentävän halukkuutta työn tekemiseen (Eva 1994, 56). Tässä kohtaa on jälleen esitettävä Kianderin (2001, 132) kysymys, mikseivät nuo samaiset etuudet, jotka olivat olemassa 1980-luvun lopun Suomessa, johtaneet "laiskotteluun" ja työnvieroksuntaan. Työttömyysaste oli 3,1 % vuosina 1989 ja 1990.

Valtiovarainministeriön mielestä luodut turvajärjestelmät toimivat "normaalioloissa" mutta sen sijaan, että tavoiteltaisiin kyseisiä normaalioloja, on seurattava muita OECD-maita tulonsiirtopolitiikassa.

"Suomi on seurannut, koko ajan vähän myöhässä, muita OECD-maita tulonsiirtopolitiikassaan. Kun tulonsiirtoihin käytetyt resurs-

sit ovat edelleen kansainvälisesti korkealla tasolla, näyttäisi siltä, että 1990-luvun loppupuolen tulisi olla työikäiselle väestölle maksettavien tulonsiirtojen määräytymisperusteiden ja korvaustasojen täsmentämisen aikaa. (VVM 1996, 65.)

Sosiaaliturvan tason alentamisen myönnetään valtiovarainministeriössä olevan erisuuntainen työnteon kannustamisen kanssa.

”Työnteon kannustavuus on perusluonteeltaan erisuuntainen tavoite kuin korkea sosiaaliturva- ja verojärjestelmän muuttaminen siten, että työnteon kannustavuutta lisätään, merkitsee suhteellista heikennystä sosiaaliturvan tasoon ainakin lyhyellä aikavälillä. Pitämällä aikavälillä tavoitteiden ei tarvitse olla keskenään ristiriitaisia, sillä tehokas työmarkkinoiden toiminta lisää työllisyyttä, antaa työllistyville paremman tulotason ja helpottaa julkisen talouden tasapainottamista.(emt, 18.)

Tässä uskotaan markkinoiden häiriöttömään toimintaan, jossa työmarkkinat toimivat häiriöttömästi ja näin ollen sosiaaliturvan rooli on pieni. Hyvinvointivaltiollisena elementtinä julkisen sektorin kautta kanavoidut sosiaaliturvatuudet ovat ennen kaikkea luotu juuri yksilöiden suojaksi markkinahäiriöitä vastaan. Globalisoituneessa epävarmuuden maailmassa näyttäisi sosiaaliturvan säilyttäminen laajana olevan kansalaisten kannalta ensisijaisen tärkeää.

Usko markkinamekanismien kykyyn hoitaa työllisyys tasapainoisesti, myös markkinamekanismien tuominen julkisen sektorin sisään on keskeinen osa valtiovarainministeriön strategiaa pyrittäessä suitsemaan julkista sektoria.

”Verotuksen keventämiseksi on useissa maissa panostettu julkisen hallinnon ja julkisen palvelutuotannon tehostamiseen. Samalla on kehitetty uusia toimintamalleja, joissa erottuvat tilaajan rahoittajan ja tuottajan roolit sekä käytetään hyväksi markkinoiden kilpailua. Markkinamekanismin vahvistaminen on ollut tärkeä vastaus julkisen sektorin liikakasvun ongelmaan”. (VVM 1997, 24.)

Mielenkiintoinen paradoksi on, että julkisen sektorin sisään tuodaan markkinamekanismeja, sillä onhan hyvinvointivaltion laaja julkinen sektori lähtökohdiltaan muotoutunut yhteiskunnan itsesuojeluksi markkinoiden toimintahäiriöitä vastaan. Saattaa olla niin, että kyseessä on Troijan hevonen, jonka mukana tulee ajattelumalli, joka nojaa pelkästään talouden käsitteisiin ja niiden kautta tehtäviin ratkaisuihin.

6.4. Retoriikan tihentyminen 1985–1997

Valtiovarainministeriön asenne julkiseen sektoriin muuttui tarkastellun aikavälin aikana. 1980-luvun nousun aikana julkista sektoria ei koettu rasitteeksi ja sen supistamiseen ei nähty erityistä tarvetta. Kasvua pyrittiin hillitsemään toimintoja tehostamalla ja luomalla maaperää markkinamekanismien sisäänajolle julkiseen sektoriin.

Laman aikana julkisen sektorin koko ja sille asetetut tehtävät alettiin nähdä rakenteellisina ongelmina. Rakenteiden nähtiin kasvaneen ja vääristyneen sellaisiksi, että ne olivat olleet merkittävä tekijä lamaan ajautumisessa ja haittatekijä lamasta selviämisessä. Enää ei riittänyt toimintojen tehostaminen, vaan nyt tuotiin julki ajatus julkisen sektorin koon pienentämisestä. Kansainvälinen integraatiokehitys vaati osaltaan puuttumista julkisen sektorin kokoon.

Laman jälkeinen nousukausi ei lieventänyt julkisen sektorin kokoon liittyvää arvostelua. Etenkin tulonsiirrot nähtiin keskeiseksi tekijäksi ja ongelmaksi julkisen sektorin koosta ja vastuista puhuttaessa. Tulonsiirrot nähtiin yh-

teiskuntamoraalia rapauttavana tekijänä, joka puolestaan vaikeuttaa taloudellisten ongelmien ratkaisua. Tämän ajanjakson aikana oli jo käytössä julkisen sektorin markkinoistaminen, jonka katsottiin olevan vastaus julkisen sektorin kasvua vastaan.

7. Yhteenveto

Aineiston pohjalta piirtyy kuva valtiovarainministeriön suhtautumisen muuttumisesta julkiseen sektoriin. 1980-luvun lopun määritelmässä julkisen sektorin kasvua pyrittiin rajoittamaan, mutta sen supistamista ei kuitenkaan nähty välttämättömäksi. Implisiittisesti on kuitenkin havaittavissa, että ministeriössä laaja julkinen sektori sosiaaliturvineen koetaan rasitteeksi, eikä niinkään hyvinvointivaltion olennaiseksi osaksi. Ottaen huomioon laajan toimialan, jonka valtiovarainministeriö omaa, sillä on merkittävää "asiantuntijuteen" perustuvaa määrittelyvaltaa. Virkamiesten mandaatti liittyy weberiläiseen byrokratiaan ja asioiden "oikeaan" analyysiin, siihen miten asiat todella ovat (Kangas 2006, 353). Julkusen (2001) mukaan jo ennen lamaa, huolimatta sosiaalisista uudistuksista, alettiin uutta regiimiä ja siihen liittyvää instituutioiden muotoilua kehitellä vahvojen toimijoiden toimesta 1980-luvun puolessa välissä. Uuteen regiimiajatteluun ei sopinut skandinaavinen laaja julkinen sektori. (Julkunen 2001, 60-61.) Julkunen ei mainitse tarkemmin keitä nuo vahvat toimijat ovat, mutta ottaen huomioon, että julkisen sektorin reformi on ollut OECD:n agendalla jo 1970-luvun alusta lähtien, niin kyseeseen tulevat todennäköisemmin poliitikkojen lisäksi johtavat virkamiehet. Reformin keskeisiä tavoitteita ovat olleet julkisen sektorin kasvun rajoittaminen ja markkinoiden alueen laajentaminen. Keinoiksi on esitetty markkinamekanismille ominaisten johtamis- ja ohjaustapojen tuomista julkiselle sektorille sekä julkisten toimintojen markkinoistamista ja yksityistämistä. (Julkunen 2006, 77-78.)

Valtiovarainministeriön suhtautuminen julkisen sektorin kokoon ja sen vaikutuksiin muuttui laman aikana jyrkästi. 1980-luvun lopulla julkisen sektorin kasvun hillitsemiseen riitti ministeriön mukaan toimintojen tehostamisen

kautta saatava tuottavuuden nousu, jonka johdosta samoilla voimavaroilla voitiin hoitaa yhä enemmän tehtäviä. Laman myötä julkisen sektorin koko ja sen luomat taloudelliset vääristymät alettiin nähdä yhä enemmän lamaan johtaneiksi rakenteellisiksi tekijöiksi. Syntynyt rakenne myös vaikeutti lammasta irtautumista. Samaan aikaan lisääntyi myös vaatimus yksilön vastuusta tekemistään päätöksistä. Nämä päätökset tapahtuivat ministeriön mielestä markkinoilla, jossa valintoihin vaikuttavaa informaatiota on saatavilla, joten vastuu onnistumisesta tai epäonnistumisesta lankeaa luonnostaan yksilölle itselleen. Tässä mallissa on nähtävissä Nikolas Rosen (1995) ajatus siitä, että yksilön huono-osaisuuden ratkaisuyritykset toimivat autonomian ja vapauden nimissä. Autonomia ei kuitenkaan välttämättä johda huono-osaisten itenäistymiseen, sillä näennäisen autonomian mukana tulee velvollisuus tehdä valintoja ja toimia niissä mahdollisuuksien rajoissa, joita asiantuntijat säätelevät. (Rose 1995, 54 - 55.) Tätä voi ajatella laman taustaa vasten, jossa kukaan ei osannut tehdä valintoja, joissa olisi ollut informoituna tuleva rysäys. Lamaa edeltävissä ministeriöiden ennusteissa ei näkynyt mitään näkemyksiä tulevasta. Nyt kuitenkin yksilöiltä vaaditaan informaatioon perustuvia rationaalisia ratkaisuja, joihin eivät "asiantuntijoidenkaan" kyvyt riitä.

Valtiovarainministeriön vaatimukset julkisen sektorin vastuun vähentämisestä ja yksilön oman vastuun lisäämisestä jatkuvat laman jälkeen hieman toisella kaavalla, sillä nyt ongelmien aiheuttajana nähdään tulonsiirrot. Tulonsiirtoihin liittyy ministeriön mukaan yhteiskuntamoraalisesti arveluttavia piirteitä, sillä etuudet ovat laajoja ja niiden piiriin pääsy on liian helppoa.

Lama ei yksistään selitä julkisen sektorin ideologista sopeuttamista ja laajenemisen pysäyttämistä ja sen saavuttamaa hyväksyntää kautta Suomen poliittisen kentän. Valtiovarainministeriön retoriikassa julkisesta sektorista

tulee esille, ettei Kososen (1998) mainitsema pohjoismainen normatiivinen perintö, joka viittaa tasa-arvon, täystyöllisyyden, universalismin ja julkisen vastuun korostamiseen, ole todellakaan juurtunut Suomeen. Olli Kankaan mukaan Suomessa laman aikana konkretisoitui siirtymä tasa-arvo ajattelusta ja tulonjaon tasoittamisesta kohti ajatusta, että kyseiset arvot ovat tehokkaan markkinatalouden tiellä (Kangas 2007, 364).

Valtiovarainministeriön asenne julkiseen sektoriin on eräs osoitus hyvinvointivaltioon kohdistuneista muutospaineista. Ilmiö ei koske vain Suomea, sillä 1980-luvulta lähtien on teollistuneissa maissa hyvinvointijärjestelmien ja sosiaalisten oikeuksien laajentamisen sijasta siirrytty julkisten menojen kontrolliin ja rajoittamiseen (Julkunen 2001, 291). Suomessa koettu lama toimi eräänlaisena luonnollisena oikeutuksena julkisen sektorin reformien vaatimuksille ja helpotti niiden toteuttamista. Pauli Kettusen mukaan talouskriisin avulla voitiin selittää ennen kriisiä ja kriisin jälkeen tapahtuneet muutokset, vaikka kriisillä ei olisi ollut mitään yhteyttä tapahtuneisiin muutoksiin. Muutosten yhteydessä synnytyt kysymykset ja vastaukset saivat voimaa siitä, että ne näyttivät osoittavan lamasta ulosselviytymisen tien. (Kettunen 2002, 38, kts. myös Kiander 2001, 96.) Tällöin julkisen sektorin reformivaatimus oli eräs lamasta selviytymisen keinoista.

Tämän päivän (2008) katsannossa valtiovarainministeriö on saanut läpi enusteissaan vaatimiaan uudistuksia. Helsingin Sanomissa 4.5.2008 julkaistussa artikkelissa tarkasteltiin Stakesin julkaisemaa tilastoa (2005), jonka mukaan Suomi on ajautunut yhä kauemmas pohjoismaisesta hyvinvointivaltiota. Sosiaalimenoihin käytettiin Ruotsissa 32 % ja Tanskassa 30 % bruttokansantuotteesta Suomen prosenttiluvun ollessa 26,7. Sosiaalimenot ovat lähes kaikissa sektoreissa alhaisemmat kuin muissa pohjoismaissa. Suomi

pärjää huonosti myös asiakasmaksujen suuruudessa. Esimerkiksi vanhainkodin menoista Suomessa hoitomaksut kattoivat 18 prosenttia. Norjassa vastaava luku oli 10 ja Islannissa 3.3. Artikkelissa haastateltu Turun yliopiston sosiaalipolitiikan professori Susan Kuivalainen toteaaakin laman pysäyttäneen hyvinvointivaltion kehityksen.

Valtiovarainministeriön ottama pesäero hyvinvointivaltioon näyttää tämän tarkastelun perusteella olevan väistämätöntä. Muutos on hidasta mutta jo vuonna 1985 oli nähtävissä, että hyvinvointivaltion laajeneminen haluttiin pysäyttää. Tuohon aikaan ei kuitenkaan artikuloitu vielä hyvinvointivaltion rakenteellisista ongelmista, vaan laajeneminen oli saavutettavissa lähinnä toimintoja tehostamalla. 1990-luvun alun lama muutti retoriikan suunnan siten, että hyvinvointivaltio alettiin nähdä suurimmaksi kansantaloudellisten ongelmien tuottajaksi. Trendi ei ole pelkästään Suomea koskeva, vaan tänne hyvinvointivaltio kritiikki rantautui myöhemmin kuin muihin hyvinvointivaltioiksi luokiteltaviin maihin. Laman mentyä ohi valtiovarainministeriön asenne ei ole muuttunut suopeammiksi hyvinvointivaltiota kohtaan. Nykyään kansallisen kilpailukyvyyn mantra toimii rakenteellisen sopeuttamisen argumenttina.

Lähteet

Aarnio Lasse (Valtiovarainministeriö). Osoitteessa, www.tritonia.fi/vanha/ov/eutiето/17html

Alestalo Matti, Peter Flora & Hannu Uusitalo (1985). *Structure and Politics in the Making of the Welfare State. Finland in Comparative Perspective*. Teoksessa Risto Alapuro (toim.), *Small States in Comparative Perspective. Essays for Erik Allardt*. Norwegia University Press, Oslo

Allen Tuovi, Visa Heinonen & Mika Pantzar (1992). "Isä tuo rahat kotiin ja äiti tuhlaa ne-retki suomalaisen talouspolitiikan retoriikkaan". Artikkelinä lehdessä, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1992/4.

Anttonen Anneli, Sipilä Jorma (2000). *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa Vastapaino*, Tampere.

Bergholm Tapio (2007). *Sopimusihteiskunnan synty 2. Hajaannuksesta tulopolitiikkaan. Suomen Ammattiyhdistysten keskusliitto 1956-1969*. Otava, Keuruun, Kirjapaino.

Böckerman Petri, Kiander Jaakko (2006). *Talouspolitiikka*. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Suomen malli. Murroksesta menestykseen*. Yliopistopaino, Helsinki

Castroriadis Cornelius (1997). *Magma. Tutkielma yhteiskunnan imaginaarisista instituutioista*. Hanki ja Jää.

Filander Karin (2000). *Kehittämistyö murroksessa*. Akateeminen väitöskirja, Acta Universitas Tamperensis 777. Tampereen yliopistopaino.

Eräsaari Leena (2006). *New Public Management on julkisen sektorin vääryyksiensä isä*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.), *Vääryyskirja*, Kelan tutkimusosasto.

Esping-Andersen Gösta (1994). *Welfare States and the Economy*. Teoksessa, Neil J. Smelser ja Richard Swedberg (toim.) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press.

Haaparanta Pertti (2005). *Tunnelinööllä osaavaan, avautuvaan ja uudistuvaan Suomeen*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2005/1.

Haaparanta Pertti & Peisa Paavo (1997). *Talouden rakenna ja häiriöt*. Valtio-neuvoston kanslian julkaisusarja 1997/21

Elinkeinoelämän Valtuuskunta (1994). *Hyvinvoinnin parempi huomen. EVA-raportti julkisesta sektorista*.

Harrinvirta Markku (2000). *Strategies of public sector reform in the OECD countries. A comparison*. Suomen tiedeseura. Gummerus, Helsinki .

Harvey David (2008). *Uusliberalismin lyhyt historia*. Vastapaino, Tampere.

Heclo Hugh (1981) *Toward a New Welfare State?* Teoksessa Flora, Peter & Arnold J. Heidenheimer (ed) *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick & London.

Heinonen Visa (1992). *Avoimen sektorin kilpailukyky- Suomen talouden pyhä lehmä: näkökohtia budjettiesitelmien talouspoliittisesta retoriikasta*. Artikkelilehti lehdessä, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1992/4

Heinonen Visa, Juri Mykkänen, Mika Pantzar & Seppo Roponen (1997). *Taloudellinen ajattelu ja kansantalouden tilinpito-tekstianalyttinen tutkimus valtiovarainministeriöiden budjettipuheista 1974-1994*. Artikkelilehti lehdessä, kansantaloudellinen aikakauskirja 1997/1.

Heiskala Risto (2003). *Instituutiot, sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan rakenteellinen muutos*. Teoksessa Harri Melin, Jouko Nikula, Yhteiskunnallinen muutos. Vastapaino, Tampere.

Hodgson Geoffrey M. (1994). *The Return of Institutional Economics*. Teoksessa, Neil J. Smelser, Richard Swedberg (ed). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University press.

Hänninen Sakari (2004). *Perustulo-kenen tahansa oikeus?* Teoksessa Tuula Helne, Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen (toim.) *Seis yhteiskunta - tahdon sisään!* SoPhi, Jyväskylä.

Iversen Torben (2001). *The Dynamics of Welfare State Expansion. Trade Openness, De - industrialization and Partisan Politics.* Teoksessa Paul Pierson (edit.) *The new politics of the welfare state.* Oxford University Press.

Julkunen Raija (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu.* Stakes, Helsinki.

Julkunen Raija (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa.* Vastapaino, Tampere.

Kalliokoski Jyrki (1996). *Johdanto.* Teoksessa Jyrki Kalliokoski (toim.) *Kieli. Teksti ja Ideologia. Kieli ja valta julkisessa kielenkäytössä.* Helsingin yliopiston suomen kielen laitos.

Kangas Olli (2006). *Politiikka ja sosiaaliturva Suomessa.* Teoksessa Tapani Paavonen, Olli Kangas, *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana.* Edita.

Kantola Anu (2002). *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta suomen 1990-luvun talouskriisissä.* Pallas-Sarja Loki-kirjat, Helsinki.

Kauppinen Timo (2005). *Suomen työmarkkinamalli.* WSOY, Helsinki.

Kautto Mikko (2005). *Kasvun jälkeen - Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona.* Teoksessa Matti Heikkilä, Mikko Kautto, Juha Teperi, *Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005.

Kekkonen Urho (1952). *Onko maallamme malttia vaurastua?* Otava, Helsinki

Kettunen Pauli (2007) *Kylmä sota ja hyvinvointivaltio.* Luentosarja Helsingin yliopistossa. Luentorunko saatavissa osoitteesta www.valt.helsinki.fi/blogs/ptkettun/kylsota07_luento3.htm.

Kettunen Pauli (2006) *Pohjoismainen hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana*. Teoksessa Juho Saari (toim.) Historiallinen käänne. Gaudeamus, Helsinki.

Kettunen Pauli (2002). *Suunnitelmataloudesta kansalliseen innovaatiojärjestelmään*. Teoksessa Blomberg, Hannikainen, Kettunen (toim.) Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora, Turku

Kettunen Pauli (2001a). *Oliko hyvinvointivaltio projekti?* Artikkelilehdessä, Ennen & nyt 4/2001.

Kettunen Pauli (2001b). *Yhteiskunnan käsite Pohjoismaissa*. Artikkelilehdessä, Tiede & Edistys 2001/4.

Kiander Jaakko, Pekkarinen Jukka, Vartia Pertti & Ylä-Anttila Pekka (2005). *Suomi maailmantaloudessa. Uuden ajan talouspolitiikkaa*. Edita, Helsinki.

Kiander Jaakko, Lönngvist Henrik (2002) *Hyvinvointivaltio ja talouskasvu*. WSOY Vantaa.

Kiander Jaakko (2001). *Laman opetukset*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Gummerus, Helsinki.

Kiander Jaakko Vartia Pertti (1998) *Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Taloustieto oy, Helsinki.

Kosonen Pekka (1998). *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Vastapaino, Tampere.

Kurunmäki Jussi (1997). *Ruotsin kansakodin taustat*. Artikkelilehdessä, Tiede & Edistys 1997/4.

Lehtonen Heikki (1996). *Sosiaalipolitiikka moraalitaloutena*. Gaudeamus, Helsinki

Lähdesmäki Kirsi (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia, no 113. Universitas Wasaensis.

Luhman Niklas (1995). *Poliittinen teoria hyvinvointivaltiossa*. Teoksessa Risto Eräsaari, Keijo Rahkonen (toim.). Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltioista. Gaudeamus, Helsinki

Musgrave, R. A. & Musgrave, P.B. (1980). *Public Finance in Theory and Practice* 3th edition. McGraw-Hill, Singapore.

Mäki Tuomo (1995). *Julkisen sektorin laajuus ja kasvu OECD - maissa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Pakaslahti Johannes (2002). *Euroopan sosiaalisen mallin aineksia*. Gaudeamus, Helsinki.

Palonen Kari, Summa Hilikka (1996). *Retorinen käänne?* Teoksessa, Kari Palonen, Hilikka Summa (toim.) Pelkkää retoriikkaa. Vastapaino, Tampere.

Parviainen Seija (1994). *Julkinen sektori ja hyvinvointiyhteiskunta pesäeron partaalla*. Kansataloudellinen aikakauskirja 1994/2.

Patomäki Heikki, Teivainen Teivo (2003) *Globaali demokratia*. Gaudeamus

Patomäki Heikki (2007) *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. WSOY Helsinki.

Pekkarinen Jukka, Vartiainen Juhana (1993). *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. WSOY, Helsinki

Perelman Chaim (1996). *Retoriikan valtakunta*. Vastapaino, Tampere.

Pierson Christopher (1991). *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Polity Press Cambridge

Rahkonen Keijo (1996). *Utopiat ja anti-utopiat. Kirjoituksia vuosituhannen päätyessä*. Gaudeamus, Helsinki.

Ranki Risto (2000). *Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta*. Edita, Helsinki.

Rose Nikolas (1995). *Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen*. Teoksessa Risto Eräsaari, Keijo Rahkonen (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Gaudeamus, Helsinki.

Saari Juho (2006). *Suomen mallin institutionaalinen rakenne*. Teoksessa Juho Saari (toim.). *Suomen malli. Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino, Helsinki.

Smolander Jyrki(2001). *Integratiivinen nationalismi - porvarillisen Suomen hyvinvointi-ideologia toisen maailmansodan jälkeen*. Lehdessä, *Ennen & nyt* 2001/4.

Sounela Raimo (2001) *Työllisyys talouspoliittisessa retoriikassa*. Akateeminen väitöskirja. *Acta Universitatis Tamperensis* 847. Tampereen yliopisto.

Summa Hilikka (1996). *Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan. Burke, Perelman, Toulmin ja retoriikan kunnianpalautus*. Teoksessa Kari Palonen, Hilikka Summa (toim.) *Pelkää retoriikkaa*. Vastapaino, Tampere.

Stakes. www.stakes.fi

Steger Manfred.B. (2002). *Globalism the new market ideology*. Rowman & Littlefield.

Stiglitz Joseph E. (2004)*Globalisaation sivutuotteet*. Like, Helsinki.

Stiglitz Joseph E.(2004a). *The Roaring Nineties. A new history of the worlds most prosperous decade*. W.W. Norton & Company, London.

Tanskanen Liisa (2005). *Paikallisen hyvinvoinnin haaste*. Akateeminen väitöskirja, *Acta Universitatis Tamperensis*.

Tilastokeskus. www.stat.fi

Tuomala Matti (1997). *Julkistalous*. Gaudeamus, Tammer - Paino.

Valtioneuvosto: www.valtioneuvosto.fi/ministeriot/vm/fi.jsp.print

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2000). *Talouden rakenteet*. www.vatt.fi

Valtiovarainministeriö

Kansatalouden ja valtiontalouden kehittäminen vuoteen 1990. (1985).

Kansatalouden ja valtiontalouden kehittäminen vuoteen 1992. (1987).

Talouden näkymät vuoteen 1994. (1989).

Talouspolitiikan linja. Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1991 - 1995. (1991).

Talouden näkymät ja talouspolitiikan linja vuoteen 1996. (1992).

Talouspolitiikan linja. Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1993 - 1997. (1993).

Talouspolitiikan linja. Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1996 - 2000. (1996).

Julkinen talous kansainvälisessä perspektiivissä. (1997).

Vartola Juha (2004) *Näkökulmia byrokratiaan.* Tampereen yliopistopaino.

Wiberg Matti (2006). *Politiikka Suomessa.* WSOY, Helsinki.

- 1**
- 2**
- 3**
- 4**