

KANNUSTIN- JA VELVOITELINJA

Sosiaalipolitiikan hegemoninen projekti vuosituhaten vaihteen Suomessa

MUSTAKALLIO PETRI
Tampereen yliopisto
Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos
Sosiaalipolitiikan pro gradu –tutkielma
Syyskuu 2003

Tampereen yliopisto
Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos

MUSTAKALLIO, PETRI: Kannustin- ja velvoitelinja. Sosiaalipolitiikan hegemoninen projekti vuosituhaten vaihteen Suomessa.

Pro gradu –tutkielma, 123 s.

Sosiaalipolitiikka

Syyskuu 2003

Tutkielmani keskittyy Suomen sosiaalipolitiikassa 1990-luvun alun jälkeen tapahtuneen suunnanmuutoksen tulkintaan. Käsitelen suunnanmuutosta siitä näkökulmasta, että kunakin aikana tietynlainen hegemoninen projekti nousee politiikassa hallitsevaan asemaan. Näkemykseni on, että korkean työllisyyden ja taloudellisen kasvun nimiin vannova produktivismi on aikamme kansainvälinen sosiaalipolitiikan hegemoninen projekti, joka ilmenee Suomessa ”kannustin- ja velvoitelinjana”. Kysyn tutkielmassani millaista muutosta kannustin- ja velvoitelinja Suomen sosiaalipolitiikassa merkitsi ja millaiset intressiryhmät ovat muutosta ajaneet.

Tutkimusaineistonani käytän aikalaiskirjallisuutta, jossa on käsitelty hyvinvointivaltion murrosta ja sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta ennen kaikkea poliittisen toiminnan näkökulmasta. Tärkeää tutkimusaineistoani ovat esimerkiksi Suomen Akatemian lamaprojektiin osallistuneiden tutkijoiden kirjat ja artikkelit. Lisäksi analysoin Keskustan, Kokoomuksen ja SDP:n puolueohjelmia keskittyen erityisesti niiden retoriikan tulkintaan. Puolueohjelmien tutkimisella haen vastausta siihen, miten poliittinen valtaeliitti on kannustin- ja velvoitelinjan puolesta argumentoinut.

Tutkielmani keskeinen johtopäätös on, että kannustin- ja velvoitelinja merkitsi sosiaalipolitiikan muuttamista työorientoituneemmaksi ja yksilöiden aktiivisuutta sekä velvollisuuksia korostavammaksi. Keskeinen valtaeliitin mentaliteettiin ja harjoitettuun työllisyyspolitiikkaan liittyvä muutos oli työttömyyden siirtäminen yksilöiden passiivisuuteen ja huonoihin kannustimiin liittyväksi ongelmaksi. Hallinnan eetos eli valtaeliitin argumentaatio on korostanut harjoitetun politiikan välttämättömyyttä, yksilöiden omaa vastuuta ja aktiivisuutta sekä eri järjestelmien työkannustimia

Hegemonista projektia on 1990-luvun alkuvuosien jälkeen viety eteenpäin laajassa konsensuksessa. Sosiaalisen korporatistisuuden pysyvyys ja vahvistuminen on ollut keskeinen taustatekijä 1990-luvun puolen välin jälkeen harjoitetun sosiaalipolitiikan institutionaalisen uudelleenmuotoilun toteuttamisessa. Hegemonisen projektin merkittävimmät puoluepoliittiset toimijat ovat olleet SDP ja Kokoomus. Muista toimijoista työmarkkinajärjestöillä ja virkamieseliitillä on ollut merkittävä rooli kannustin- ja velvoitelinjan toteuttamisessa.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman vireys	2
1.2 Keskeisten käsitteiden tarkentaminen	5
1.3 Tutkimuskysymysten täsmentäminen ja tutkielman kulku	13
2. TASA-ARVOISTAVASTA AKTIVOIVAAN SOSIAALIPOLITIikkaAN	17
2.1 Jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion tilannekatsaus	17
2.1.1 Murros vai kriisi?	18
2.2 Uusia sosiaalipoliittisia avauksia	19
2.3 Työttömyysongelman muuttunut kuva	21
3. HYVINVOINTIVALTION UUSI HEGEMONINEN PROJEKTI	25
3.1 Kolmas tie ja New Labour	25
3.2 Kolmannen tien sosiaalipoliittikka	27
3.3 Produktivismi – kaikki korkean työllisyyden puolesta!	30
3.4 Takaisin Suomeen: kannustin ja velvoitelinja	32
4. SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNNANMUUTOS	34
4.1 Porvarihallitus	35
4.1.1 Julkisen sektorin saneeraus	36
4.1.2 Sosiaalinen korporatismi ja ansioturva tulilinjalla	37
4.1.3 Suhtautuminen työttömyyteen	40
4.1.4 Porvarihallitus ja hyvinvointivaltion reformi?	41
4.2 Sateenkaarihallitukset – linja muuttui	42
4.2.1 Takaisin konsensukseen	44
4.2.2 Passiiviset tulonsiirrot leikkauspöydällä	45
4.2.3 Sosiaalivakuutus ulossulkevana klubina	46
4.2.4 Sosiaaliseen investointivaltioon	48
4.3 Universalismista tarveharkintaan	49
4.4 Kenen projekti?	51
5. PUOLUEOHJELMAT JA SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNNANMUUTOS	58
5.1 Keskusta – hegemoniakamppailua sosiaalidemokraattien kanssa	60
5.1.1 Karsintapolitiikan legitimointia	61
5.1.2 Uusliberalistisia vaikutteita	62
5.1.3 Perustulo, työn jakaminen ja työn käsitteen laajentaminen – irtiottoja ”perinteisestä linjasta”	65
5.1.4 Työreformi	68
5.1.5 Sateenkaarihallitus jatkaa – Keskusta valitsee uuden strategian	70

5.2 Kokoomus – kannustimia ja moraalialia	72
5.2.1 Valtiontalouden hoidon ensisijaisuus	73
5.2.2 Painotus työn verotuksen alentamisessa	74
5.2.3 Aktivointia ja kannustimia	75
5.2.4 Lasten kotihoito poikkeamana työlinjasta	77
5.2.5 Moraalista eetosta	78
5.3 SDP – kolmatta tietä, vähemmällä äänellä	79
5.3.1 Demarit ja välttämättömyysoppi	81
5.3.2 Ansioturva työlinjan tukipilarina	83
5.3.3 Työ ennen tulonsiirtoja	84
5.3.4 Työn liike	85
5.4 Yhteenveto ja johtopäätökset puolueohjelmista	88
6. KANNUSTIN- JA VELVOITELINJA AIKAMME HEGEMONISENA PROJEKTINA	92
6.1 Ansioturva vs. vähimmäisturva – historia toistaa itseään	92
6.1.1 Miksi karsinta painotettiin vähimmäisturvaan?	93
6.2 Laajalla konsensuksella	95
6.2.1 `Insiderit` ja `outsiderit`	98
6.3 Kaikki työhön!	99
6.4 Aikamme hegemoninen projekti	101
6.4.1 Uusi punamulta, muuttuuko projekti?	103
6.5 Muuttuiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli?	105
6.6 Tutkimuskirjallisuuden relevanssi tälle tutkielmalle	108
7. KOLMATTÄ TIETÄ ETEENPÄIN?	110
LÄHTEET	113
- Kirjallisuus	113
- Puolueohjelma-aineisto	122
TAULUKOT:	
Taulukko 1. Talouspoliittisen paradigman muutos	9
Taulukko 2. A- ja B-luokan työttömät	98
Taulukko 3. Vuosituhannen vaihteen sosiaalipolitiikan hegemoninen projekti	101

1. JOHDANTO

Maaialmalta ja Suomestakin kuuluu nyt kummia: vaaditaan köyhiä töihin, vastuullisuutta, vastikkeellisuutta ynnä muuta, mikä kyseenalaistaa vallalla olevaa hyvinvointivaltiollista oppia. Vähintäänkin sosiaalipoliittinen puhetapa näyttää olevan retorisesti muuttumassa, Rosen mukaan moraaliseksi ja eettiseksi. Mutta ei savua ilman tulta: kyse ei ole tyhjästä puheesta, ja sen myötä muuttuvat myös sosiaalipoliittiset käytännöt. Ehkä todella jotain uutta on myös syntymässä. (Rahkonen 2000, 65)

Yllä lainaamani teksti on Keijo Rahkosen artikkelista, jossa hän kuvaa sosiaalipolitiikan kansainvälistä ja suomalaista nykykeskustelua. Sosiaalinen kysymys, joukkotyöttömyys ja laajamittainen köyhyys (esim. Heinonen 1999) ovat edelleen esillä yhteiskuntapolitiittisessa keskustelussa. Uutta nykyisessä tilanteessa on se, että kansakunnan taloudellisesta kasvusta ei seuraa enää hyvinvointia kaikille väestöryhmille (Nurminen 2000, 10; Piirainen & Saari 2002, 19). Uutta on myös se, että taloudellisesta kasvusta huolimatta hyvinvointivaltio ei enää laajene, vaan paineita on pikemminkin sen supistamiseen tai ainakin uudelleensuuntaamiseen: hyvinvointivaltion kehityksessä on siirrytty jälkiekspansiiviseen vaiheeseen (Julkunen 2001, 291-296; Lindblom 2002).

Voimakkaatkaan paineet hyvinvointivaltion ekspansioon tai karsintaan eivät vielä johda muutoksiin vaan siihen tarvitaan politiikkaa (Julkunen 2001,12). Oman työni lähtökohdaksi on, että politiikassa on kyse pyrkimyksistä hegemonisiin projekteihin, eli saamaan laaja tuki konkreettiselle toimintaohjelmalle ja mobilisoimaan kannatusta tavoitellulle kehitysstrategialle (Kosonen 1998, 30). Poliitikka ei siis ole teknistä hallinnoimista, vaan siinä tapahtuvalla liikkeellä on suunta - perusteltiin sitä sitten Iso-Britannian tai Yhdysvaltojen tapaan (jopa paatoksellisuuteen asti) aatteellisin argumentein tai Suomen tapaan pragmaattisesti ja epäideologisesti (ks. Julkunen 2001, 83).

1.1 Tutkielman viritys

Poliittisten toimijoiden roolia hyvinvointivaltioiden kehittämisessä korostavat niin kutsutut rakenteellis-poliittiset teoriat, joiden kuuluisin edustaja on tanskalainen Gösta Esping-Andersen ja hänen teoksensa ”The Three Worlds of Welfare Capitalism” (1990). Valtaresurssin käsite on tärkeä Esping-Andersenin hyvinvointivaltioiteorialle. Heinosen mukaan Työväenluokan valtaresurssit – joista tärkeimpinä ammatillinen järjestäytyminen ja joukkovoima sekä työväenpuolueiden poliittinen kannatus – ovat olleet keskeisessä asemassa luotaessa pohjoismaisia ja laajemmin eurooppalaisia hyvinvointivaltioita. Rakenteellis-poliittisen teorian näkökulmasta hyvinvointivaltion kehittyminen on tällöin tapahtunut eräänlaisen demokraattisen luokkataistelun tuloksena. (Heinonen 1999, 43-46.)

Työväenluokan ja työväenliikkeen keskeistä merkitystä hyvinvointivaltioiden rakentamisessa ei voi kiistää. Esping-Andersen menee jopa niin pitkälle, että hän kutsuu pohjoismaisia hyvinvointivaltioita ”sosiaalidemokraattisiksi”¹. Nähdäkseni käsite ”sosiaalidemokraattinen” on kuitenkin puutteellinen käsite kuvaamaan pohjoismaista mallia ainakaan Suomen kohdalla. Suomen hyvinvointivaltiomallin kehityksessä sosiaalidemokraatit ovat tulonsiirtojärjestelmien osalta ajaneet lähinnä palkkatyöväestön ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittämistä Kansalaisuuteen perustuvien universalististen elementtien liittäminen Suomen malliin on puolestaan ollut ennen kaikkea Maalaisliitto/Keskustan sekä laitavasemmiston tavoitteiden tulosta. Esimerkiksi Anttonen & Sipilä (2001, 156) korostavat erityisesti Maalaisliiton naisten merkitystä yleisen kansanvakuutuksen luomisessa. Hyvinvointivaltion laajetessa hegemoninen projekti veti mukaan puolueet hyvin laajasti, toki erilaisin painotuksin mutta politiikan teon ekspansiivinen luonne oli yhteinen. Tätä eri puolueita mukanaan vetänyttä hyvinvointivaltion ekspansiota kutsuu Lindblom (2002) reformikilvaksi.

Valtaresurssit tarkoittavat siis niitä voimavaroja, joita eri poliittiset toimijat pitävät hallussaan ja joihin he voivat toiminnassaan ja nojata. Perinteisesti valtaresursseina on ko-

¹ Tässä tutkielmassa kirjoitan sosiaalidemokratian kahdella aalla silloin, kun kyse on adjektiivista (esim. sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio) tai aatesuunnasta. Yhtä a-kirjainta käytän, kun on kyse Suomen Sosiaalidemokraattisen Puolueen nimestä tai kun on kyse suorasta lainauksesta, jossa sana kirjoitetaan yhdellä a-kirjaimella.

rostettu pääoman ja tuotantovälineiden kontrollia sekä inhimillistä pääomaa eli työvoimaa ja ammattitaitoa. (Kosonen 1998, 28.) Tällöin huomio kiinnittyy elinkeinoelämään ja työväenliikkeeseen. Valtaresursseja on kuitenkin kaikilla toimijoilla, jotka voivat vaikuttaa harjoitettavaan politiikkaan: esimerkiksi tiedotusvälineiden edustajilla, tutkijoilla, puolueilla ja valmistelevilla virkamiehillä.

Pohjoismaissa sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa on puolueiden ja parlamentaarisen toiminnan lisäksi vahva asema korporatiivisella päätöksenteolla (Nousiainen 1998, 90-114). Näkyvimmäksi korporatiivisen toiminnan muodoksi ovat vuodesta 1968 lähtien muodostuneet työmarkkinajärjestöjen tekemät tulopoliittiset kokonaisratkaisut, joissa on korporatiivisesti sovittu myös parlamentaariseen päätöksentekoon kuuluvista sosiaalipoliittisista uudistuksista (Raunio 1995, 52-53). Raunion mukaan työmarkkinajärjestöt ovat olleet kiinnostuneita ennen kaikkea palkkaperusteisten tulonsiirtojärjestelmien kehittämisestä ja jättäneet palvelut sekä yleisen perusturvan parlamentaarisen järjestelmän päätettäväksi. Toki senkin kehittämiseen ovat olleet ulkoparlamentaariset korporaatiot vaikuttamassa, niistä merkittävimpänä Maalaisliittoa lähellä ollut Maataloustuottajien Keskusliitto MTK. Muita tänä päivänä tärkeitä valtaresursseja omaavia hyvinvointivaltion korporatiivisia toimijoita ovat elinkeinoelämän etujärjestöt, sosiaalialan järjestöt sekä esimerkiksi nykyään mediassa varsin paljon esiin pääsevä Veronmaksajat ry.

Valtaresurssit ovat siis keskeinen väline hyvinvointivaltion rakentamisessa. Valtaresursien avulla hyvinvointivaltiomalli voidaan paitsi rakentaa myös muuttaa tyystin toislaiseksi. Heinonen (1999, 51) mainitsee Uuden-Seelannin esimerkkinä siitä, ”miten vahva enemmistöparlamentarismi voi suhteellisen nopeastikin tuoda muutoksia hyvinvointimalleihin, ainakin monet perusajatukset voivat hallituksen vaihduttua muuttua nopeasti, lähes yhdessä yössä”². Tässä tutkielmassa hyvinvointivaltion muutossuunnat kiinnitetään siihen, millaiset valtaresursseja omaavat kombinaatiot³ muodostavat valtablokin ja millaiset eliitit siinä valtaa käyttävät.

Kuten Julkunen (2002, 12) toteaa, sosiaalipoliitikasta kirjoitetaan usein passiivissa (asiat vain tapahtuvat). Julkusen tapaan viritän tutkielmassani kysymyksen, kuka sosiaalipoli-

² Hyvinvointivaltiomallin muutos Uudessa-Seelannissa ei tosin jäänyt pysyväksi ja osittain on palattu vanhaan.

tiikan uudelleenmuotoilua on tehnyt, miten sitä on perusteltu ja mihin laajempaan kontekstiin muutokset paikantuvat? Tutkin ”kannustin- ja velvoitelinjaa” (Kosonen 1998, 10-11) vuosituhannen vaihteen⁴ Suomen jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion hegemonisena projektina. ”Työlinjan” mukainen yhteiskuntapolitiikan perusviritys on ollut jo pitkään ominaista erityisesti pohjoismaisille hyvinvointivaltiomalleille. Siihen kuuluu kaikkien työikäisten, niin miesten kuin naistenkin, laaja ansiotyöhön osallistumisaste, tulonsiirtojen sitominen ansiotasoon ja työhön osallistumista tukevat julkiset palvelut. Kannustin- ja velvoitelinjassa edellä mainittuja piirteitä on pyritty entisestään vahvistamaan, minkä lisäksi se on merkinnyt sitä, että ”työlinjaan” on liitetty enemmän pakkoa ja velvoitteita. ”Kannustin ja velvoitelinjassa epäillään verotuksen ja sosiaaliturvan vähentävän työhalukkuutta, ja etuuksien ehdoksi asetetaan työ- ja kouluttautumisvelvoitteita”. (Kosonen 1998,11.) Velvollisuuksien kytkeminen sosiaalisiin oikeuksiin on siis tuotu enenevässä määrin Suomen jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion toimintaperiaatteisiin.

Kannustin- ja velvoitelinja liittyy produktivistiseen kansallisen innovatiivisuuden ja talouskasvun projektiin. Siinä nähdään aiempaa keskeisemmäksi yksilöiden velvollisuudet yhteiskuntaan kohtaan: yksilöiden pitää kouluttautua, tehdä työtä ja osallistua kansalliseen kasvuun ja kilpailukyvyyn projektiin. Tällaiseen projektiin ei vapaamatkustajuus sovi. Niinpä julkinen keskustelu työttömyydestä ja työttömistä alkoi 1990-luvulla keskittyä työttömien elämäntilanteen ja ominaisuuksien ympärille: puutteelliseen osamiseen, huonoihin kannustimiin ja tiettyyn passiivisuuteen. (Blomberg, Hannikainen & Kettunen 2002, 11-12.) Diskurssinmuutos on merkittävä, kun sitä verrataan ennen lamaa vallinneeseen sosiaalisia oikeuksia korostavaan diskurssiin, jonka yhtenä iskulauseena oli ”oikeus työhön”. Kannustimien ja velvoitteiden korostamisesta on ollut yhtenä seurauksena universalististen sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien hyvinvointivaltion piirteiden heikentyminen ja toisaalta työansioiden ja tarveharkinnan merkityksen korostuminen (ks. esim. Anttonen & Sipilä 2000; Julkunen 2001).

³ Poliittisilla kombinaatioilla tarkoitan hallituskoostumuksia laajempia konsensuskellisia yhteenliittymiä. Ne pitävät sisällään esimerkiksi etujärjestöjen, talouselämän ja tiedotusvälineiden edustajia.

⁴ Yleensä teoksissa, joissa kerrotaan sosiaalipolitiikan suunnanmuutoksesta, käytetään aikamääreenä 1990-lukua. Itse käytän tässä työssä määritelmää ”vuosituhannen vaihde”, millä tarkoitan aikaa 1990-luvun alusta tähän päivään. En käytä 1990-lukua, koska katson, että hyvinvointivaltion muutosprojekti on jatkunut vielä 2000-luvun alussakin.

Tutkielmani läpikäyvänä teemana on työyhteiskunnan ja jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion suhde. Tutkimuskohteenani on poliittinen toiminta, jolla hegemonista projektia on viety eteenpäin Suomen hyvinvointivaltiossa 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa. Sidon suomalaisen linjan kansainväliseen kontekstiin pyrkimällä osoittamaan, että kyse on osasta laajempaa ”kolmannen tien” politiikkaa, jolle - toisin kuin vanhan mallissa sosiaalidemokratiassa - ei ole ominaista pyrkimys hyvinvointivaltion ekspansioon, muttei myöskään uusliberalismin tapaan sen purkamiseen, vaan uudelleen suuntaamiseen (ks. Giddens 1998).

Käsittelen ”kolmatta tietä” tarkemmin myöhemmin ja esitän tässä vaiheessa teesin, että ”kolmannessa tiessä” ei ole kyse pelkästä Iso-Britanniassa tapahtuneesta hallituksen vaihdoksesta tai poliittisen retoriikan muutoksesta. Kyse on yhteiskuntapolitiikan suunnanmuutoksesta, joka on vaikuttanut ratkaisevalla tavalla sosiaalipolitiikan linjavaihtoihin kaikkialla länsimaissa, eikä vähiten Suomessa. Tällä en tarkoita sitä, että Suomen viime vuosien kehitys olisi seurausta juuri Työväenpuolueen valtaannoususta Iso-Britanniassa. Giddensin ja Blairin muotoilema kolmas tie on hyvä vertailukohta, koska siinä hyvinvointivaltion uusi politiikka on hahmoteltu teoreettisesti ja ohjelmallisesti (Blair 1997; Giddens 1998, 2000b, 2001).

1.2 Keskeisten käsitteiden tarkentaminen

Seuraavaksi täsmennän tutkielmani keskeisiä käsitteitä, jotka liittyvät teemaani suomalaisessa sosiaalipolitiikassa tapahtuneesta suunnanmuutoksesta. Toimintaympäristöä kuvaavana käsitteenä on *jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio* ja muutossuuntana – ai-kamme *hegemonisena projektina - kannustin- ja velvoitelinja*, jonka toteuttamisessa ovat ratkaisevassa asemassa valtaresursseja omaavat yhteiskunnalliset *eliitit*.

Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio. Käytän jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion käsitettä kuvatessani sitä toimintaympäristöä, jossa sosiaalipolitiikkaa on 1990-luvun alusta harjoitettu. Hyvinvointivaltion käsitteen itsessään otan annettuna, tosin myönnän sen ristiriitaisuuden. Esimerkiksi Lindblomin (2002, 37) mukaan siitä käytävä kriittinen keskustelu on erittäin vaikeaa käsitteeseen itseensä liittyvän symbolisen vetovoiman ja poliittisen konsensuksen vuoksi. Hyvinvointivaltiokriitikot Harisalo ja Miettinen (1995, 187) näkevät hyvinvointivaltion merkitsevän ihmisille ”eräänlaista valtiollisen kehityk-

sen huipentumaa, päätepidettä, josta lipsuminen merkitsee vain sitä, että asiat alkavat mennä huonompaan suuntaan”. Julkunenkin (2001, 16) pitää hyvinvointivaltiota totalisoivana käsitteenä, ”joka luo perusteettomia yhtenäisyyden illuusioita”. Ei siis ole mikään ihme, että poliitikot mielellään puhuvat ”hyvinvointivaltion puolustamisesta”, määrittelemättä sen paremmin ”hyvinvointivaltiota” kuin sitä, mitä he siinä puolustavat. En kuitenkaan katso olevan tälle tutkielmalle tarkoituksenmukaista jäädä sen syvemmin pohtimaan hyvinvointivaltion käsitteellistä mielekkyyttä. Joka tapauksessa on hyvä muistaa, että politiikassa käytettävät käsitteet, kuten ”hyvinvointivaltio”, eivät ole viattomia, vaan ne edesauttavat niiden käyttäjän tarkoituksien saavuttamista.

Jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion käsite on tutkielmani kannalta merkityksellinen. Se liittyy kiinteästi keskusteluun post-modernista, post-fordistisesta tai myöhäismodernista (ks. esim. Beck, Giddens & Lash 1995). Käsitelistää voisi jatkaa pitkään, mutta hyvinvointivaltion kontekstiin tiivistettynä kyse on siitä, että yhteiskunnallisen insinööritaidon mahdollisuudet ja hyvinvointivaltion taloudelliset resurssit ovat kohdanneet rajansa (Lindblom 2002, 11-16). Hyvinvointivaltion odotushorisontti on muuttunut: laajenemiseen, valtion yhä suurempaan vastuuseen ihmisten ongelmista ja kokonaisuuden poliittiseen hallintaan tähyämisen sijaan on astunut hyvinvointivaltio, joka odottaa kansalaisilta aktiivisuutta ja omatoimisuutta (Eräsaari 2000, 37). Tätä kuvaa jo sekin, että poliittisessa retoriikassa puhutaan hyvinvointivaltion laajentamisen sijaan sen turvaamisesta; ja kuten pyrin osoittamaan, niin puhuvat ennen kaikkea ne, jotka samalla tekevät päätöksiä hyvinvointivaltion uudelleensuuntaamisesta.

Tässä tutkielmassa jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion tärkeimpiä ja kipeimpiä kysymyksiä ovat mihin ja keille niukkoja resursseja suunnataan ja keihin hyvinvointijärjestelmien karsintatoimet kohdistuvat? Ja koska tutkimusotteeni on ensisijassa selittävä, en pyri hakemaan vastausta pelkästään kysymykseen ”mitä on tapahtunut?” vaan myös kysymyksiin ”kuka niin on halunnut tapahtuvan ja miksi?”.

Hegemoniset projektit. Hegemonisessa projektissa on kyse politiikan teon suuntauksesta, joka pystyy saavuttamaan yhteiskunnallisen valta-aseman. Heinonen painottaa siinä paitsi asemien ja valtaresurssien merkitystä, myös kykyä muotoilla toimintaohjelmia ja ajaa niitä menestyksekkäästi läpi, näyttää ja käyttää valtaa (Heinonen 1999, 44). Hegemoninen projekti edellyttää siis konkreettista painostusvoimaa (esim. ay-liikkeen

joukkovoimaa tai elinkeinoelämän taloudellista valtaa), politiikan valmistelussa tärkeää (esim. tiede- ja virkamieseliitin) asiantuntijavaltaa ja parlamentaarista voimaa, jolla uudistuksia ajetaan läpi lainsäädännön keinoin.

Kososen mukaan ”hegemoniset projektit ja strategiat edellyttävät luokkien välistä yhteisymmärrystä.” (Kosonen 1998, 31). Ekspansiivisen kauden hyvinvointivaltiota, jossa työväestö sitoutui kapitalistiseen järjestelmään, voi pitää luokkia yhdistävänä hegemonisena projektina. Heinonen kuvaa hyvinvointivaltion ekspansiokauden hegemonista projektia seuraavasti:

Juuri Pekka Kuusen hahmottelema hyvinvointivaltio oli se löytö, joka saattoi säädellä perusluokkien välisiä ristiriitoja, luoda kompromissin, jossa eri ryhmittymien väliset ristiriidat eivät kohdanneet vaan muuttuivat säännellyiksi ja jossa samalla kyettiin tyydyttämään väestön valtaosan välittömät edut. Työväenliike tarttuikin nälkäisen ahvenen lailla Kekkonen tarjoamaan koukkuun menemällä kansanrintamahallitukseen. Tältä perustalta rakentui uudenlainen poliittinen valtaliittouma, ”hegemoninen blokki”, jonka sisällä työväenliike vähä vähältä yhdentyi kansakuntaan – ja sai toteutettua suuren määrän keskeisiä tavoitteitaan. (Heinonen 1993, 71)

Heinonen kuvaa niin sanottua työn ja pääoman liittoa, työväenliikkeen sitoutumista kapitalistiseen talousjärjestelmään, jonka vastapainoksi se sai laajenevat sosiaalivakuutusjärjestelmät ja hyvinvointipalvelut. Kososen mukaan luokkien välistä yhteisymmärrystä välittävät *kansallisvaltiollisen strategian* kantajat, hallitus ja ylin toimeenpanovalta. Luokkien tai muiden ryhmien ajamat hegemoniset projektit toteutuvat valtiokoneistojen kautta *kansallisvaltiollisina strategioina*, jotka yhdistävät luokkien intressit kansallivaltion intresseihin. Hegemoniset projektit legitimoidaankin useimmiten ”kansakunnan” nimissä yhtenäisyyteen. vedoten (Kosonen 1998, 31-32.) Näin on ollut myös tämän vuosituhannen vaihteen hegemonisessa projektissa: hyvinvointivaltion karsinnassa on vedottu uhrauksia vaativiin yhteisiin talkoisiin työttömyys- ja velkaongelman voittamiseksi (ks. Julkunen 2001, 286-289).

Heinosen määrittämä ”Suomen hyvinvointimalli” kuvaa mielestäni erinomaisesti Suomen ekspansiivisen hyvinvointivaltion hegemonista projektia. Mallin keskeiset toimijat ovat parlamentaarisessa yhteistyössä Maalaisliito/Keskusta ja poliittinen työväenliike sekä työmarkkinoilla ay-liike (SAK) ja työnantajajärjestöt (STK). Sosiaalipolitiikan ehtoina ja edellytyksinä olivat laaja talouskasvu ja homogeeninen palkansaajaväestö, normalisoitunut työvoiman osto ja myynti sekä fordilainen kapitalismi. Noista aineksista rakentui Suomen universaali hyvinvointivaltio. Sen sosiaalipolitiikan peruspilareina ovat kaksijalkainen, tarveperustaiseen kansanvakuutukseen ja ansioperustaiseen palkansaajien sosiaalivakuutukseen pohjautuva jakovaltio ja universaaleista terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluista rakentuva palveluvaltio. (Heinonen 1999, 95.) Itse lisään Heinosen määrittämän Suomen hyvinvointimallin edellytyksiin vielä mahdollisuudet kansallisvaltiolähtöiseen politiikkaan ja talouden poliittiseen hallintaan.

Edellä mainitsemistani sekä Heinosen kuvaamista sosiaalipolitiikan ehdoista ja edellytyksestä ovat monet muuttuneet. Hyvinvointivaltion ekspansiokauden hegemoniselle projektille oli Lindblomin (2002) mukaan ominaista kehitysoptimismi eli usko yhteiskunnallisen muutoksen hallittavuudesta. John Maynard Keynesin kehittämä yleinen talusteoria valoi luottamusta siihen, että niin taloudellisen kasvun nopeus kuin sen vaihtelut olivat määrätietoisella talous- ja yhteiskuntapolitiikalla ohjattavissa. Poliittisella päätöksentekojärjestelmällä oli käsissään instrumentit, joilla voitiin käyttää talouden kasvusta syntyvää jatkuvasti kasvavaa pelivaraa sosiaalipoliittisiin reformeihin. Talouden kasvun ja työllisyyden välillä oli, toisin kuin nyt, olemassa selkeä yhteys.⁵ Viime vuosituhanen lopulla kuitenkin talouspolitiikan paradigma muuttui rajusti ja sillä on ollut kiinteä yhteys sekä hyvinvointivaltion resurssipohjaan että sen toimintaperiaatteisiin. (Lindblom 2002, 70-74.) Lindblomin esittämää talouspoliittista siirtymää havainnollistaa taulukko 1, joka kuvaa hyvinvointivaltion taloudellisen toimintaympäristön muutosta.

⁵ Tämän yhteyden katkeaminen on tosin kiistanalaista. Lindblomista poiketen esim. Kiander (2002a) suhtautuu kriittisesti arvioihin talouskasvun ja työllisyyden yhteyden heikkenemisestä.

Taulukko1. Hyvinvointivaltion talouspoliittisen paradigman muutos

EKSPANSIIVINEN	JÄLKIEKSPANSIIVINEN
- KEYNESILÄINEN KYSYNNÄN SÄÄTELYYN POHJAUTUVA SUHDANNE- POLITIikka	- GLOBAALI TARJONNAN TALOUS
- FORDISTINEN TALOUS	- JOUSTAVA TALOUS
- TALOUSKASVUN ENNUSTETTAVUUS JA USKO TALOUDEN POLIITTISEEN	- RISKIYHTEISKUNTA
OHJATTAVUUTEEN	- TALOUDEN EPÄVAKAUS
	- POLIITTISEN SÄÄTELYN RAJALLISUUS

Linblomin mukaan keynesiläinen resepti ei enää toimi, vaan se on näivetetty ”verotuksen ja velkaantumisen kasvun sekä poliittisen reformikilvan ahdistuksessa samalla kun hyvinvointivaltio on kohdannut epävarmuuden ilmaston aiheuttamat ongelmat” (Lindblom 2002, 72). Poliittikan teon mahdollisuudet vastata kansalaisten odotuksiin yhä suuremmasta julkisesta vastuusta heidän aineellisten elinolojensa parantamisessa ovat törmänneet rajoihinsa. Se synnyttää ahdistusta niin kansalaisissa kuin politiikan toimijoisakin. Uudessa tilanteessa etsitään erilaisia politiikkasuuntauksia ja käydään kamppailua uusien hegemoniapyrkimysten välillä.

Poliittisen valtaeliitin vastaus epävarmuuden ajan haasteisiin on produktivismi: talouskasvun, työnteon ja työetiikan korostaminen (Julkunen 2000a, 115). Tämä hegemoninen projekti on pitkälti ”tuontitavaraa”: ”workfare” –politiikka lähti alun perin Yhdysvalloista ja sitä on sittemmin toteutettu Iso-Britanniassa ”welfare-to-work” (suomalaisittain sosiaaliturvalta työhön) -ohjelmien puitteissa. Myös edellisille toisentyppisissä hyvinvointivaltioissa Suomessa ja Ruotsissa on sosiaalipolitiikkaa muokattu työvelvoitteita, aktivointia ja kannustavuutta korostavaan suuntaan (ks. Kosonen 1998; Timonen 2002). Hegemoninen projekti on siis vaihtunut, projektin toteuttajatahot sen sijaan hyvin vähän. Pitkälti samat puolueet ja muut toimijat, jotka hyvinvointivaltiomallia olivat rakentamassa, ovat myös muodostaneet sen hegemonisen blokin, jolla hyvinvointivaltiomallia on kannustin- ja velvoitelinjan hengessä uudistettu.

Eliitit. Luokat tai muut ryhmät eivät kuitenkaan tee muutoksia persoonattomana massana vaan eliittien ohjaamana. Eliittiteorioilla on merkittävä osuus kehityksen kuvaajana erityisesti silloin, kun eliittien ja kansalaismielipiteen välillä on suuri

eroavuus harjoitettavan politiikan sisällöstä. Julkunen (2001) ja Kantola (2002) korostavat eliittiryhmien koordinaation merkitystä 1990-luvun sosiaalipoliittisen reformin toteuttamisessa perustellen sitä Suomen institutionaalisilla kerrostumilla. Konsensusrakenne, jossa laajat intressipiirit pyritään kokoamaan suurten poliittisten linjojen taakse, on vahvistanut eliittiryhmien keskinäisen koordinaation merkitystä. Julkunen korostaa eliittien yhteyttä jopa niin pitkälle, että hänen mukaansa ”suomalaisessa toimintatavassa puolueiden tai ammattijärjestöjen kannattajakuntien intressien välitys ei ole niin olennaista kuin intressien koordinaatio päättäjien ja eliittiryhmien kesken” (Julkunen 2001, 100; vrt. Nousiainen 1998, 29). Hieman toisin kuvaa asiaa ay-liikkeen näkökulmasta Ilmonen (1993, 175), jonka mukaan ay-liike joutuu yhä tiiviimmin sovittelemaan intressejä muiden ryhmien, eli maan hallituksen ja työnantajien kanssa, jolloin sen jäsenten suhde ay-liikkeeseen muuttuu yhä etäisemmäksi ja välineellisemmäksi. Eliitit eivät siis vain toimi edustamiensa tahojen ”kuvana”, jotka välittävät päätöksentekoon edustamiensa ryhmien intressejä vaan niillä on myös ”taipumusta samastua keskenään ja kehittää omaa eliitti-identiteettiä” (Kantola 2002, 290).

Eliitti on hieman epämääräinen käsite ja on olemassa lukuisia eliittiteorioita, joissa sitä määritellään eri tavoin. Tukeudun omassa työssäni Ruostetsaaren tulkintaan, jossa ”eliitillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka strategisesti keskeisten asemiensa ansiosta vaikutusvaltaisissa organisaatioissa tai formaalisti organisoitumattomissa ryhmissä kykenevät säännöllisesti vaikuttamaan merkittävien yhteiskunnallisten ratkaisujen syntymiseen” (Ruostetsaari 2002, 47-48, ks. myös Julkunen 2001, 83). Tällaiseen eliittiin kuuluu monenmoista väkeä, muun muassa elinkeinoelämän ja ammattiyhdistysliikkeen johtoa, puoluepoliittista eliittiä, virkamiesjohtoa sekä media- ja asiantuntijaeliittiä (Julkunen 2001, 83). Ruostetsaaren lavean määrittelyn etu on siinä, että sen mukaan eliitin valta ei perustu pelkkiin muodollisiin vaan strategisiin asemiin. Jälkimmäisiin voidaan lukea muun muassa asiantuntemukseen, henkilökohtaiseen karismaan tai muihin ominaisuuksiin ja epävirallisiin asemiin perustuva vaikuttaminen. Tämä selittää myös sitä, miksi toiset samassa muodollisessa asemassa olevat (esim. saman puolueen kansanedustajat) kuuluvat valtaeliittiin ja toiset eivät.

Yhdyn Julkusen näkemukseen, jonka mukaan hyvinvointivaltion reformissa, kannustin- ja velvoitelinjan toteutuksessa on ollut kyse nimenomaan eliittien projektista.

Hyvinvointivaltion ekspansiokauteen liittynyt etuuksien ja palvelujen laajentaminen on selvemmin voinut olla laajojen kansalaisryhmien yhteiseksi kokema projekti, kuin jälkiekspansiiviseen kauteen kuuluva karsinnan, vastikkeellistamisen ja järjestelmien eriyttämisen projekti. Linjan toteuttamista eliittien projektina tukee myös se, että eliittien näkemysten on usein todettu eroavan selvästi kansalaisten näkemyksistä ja että eri intressitahoja edustavien eliittien on havaittu olevan näkemyksiltään lähempänä toisiaan kuin edustamiaan ihmisiä. 1990-luvulla tämä ”eliittien ja kansan” mielipiteiden eroavuus on kasvanut entisestään. (Julkunen 2001, 83-85; Ruostetsaari 2003.)

Kannustin- ja velvoitelinja. Tutkielmassa käytän käsitettä ”kannustin- ja velvoitelinja”, joka on Kososen (1998) suomalainen ja Suomen oloihin muuttama nimike angloamerikkalaisesta ”workfare” –käsitteestä. Kyse on siis käsitteestä, jolla kuvataan Suomessa harjoitettua ja edelleen harjoitettavaa *welfaresta workfareen* politiikkaa. ”Kolmas tie” tulee sosiaalipolitiikassaan ja poliittisessa kielessä lähelle kannustin- ja velvoitelinjaa (ks. Blair 1997; Giddens 1998, 2000b). Kansainvälisenä taustana se on tutkielmalleni merkittävä, mutta käsitteenä ”kolmas tie” tuntui liian puoluepoliittiselta, liian brittiläiseltä ja sosiaalipolitiikkaan keskittyvään tutkielmaani liian laajalta, kuvaamaan Suomessa harjoitettua politiikkaa.

Pohjoismaat ovat jo pitkään olleet ”työlinjan” mukaista yhteiskuntapolitiikkaa harjoittaneita maita, sillä niissä institutionaaliset järjestelmät on hyvin pitkälle viritetty tukemaan työikäisten ja –kykyisten kansalaisten ansiotyöhön osallistumista (Kosonen 1998, 5). ”Työlinja” ei kuitenkaan riittänyt aikamme hegemonista projektia kuvaavaksi käsitteeksi. Tarvitsin nimen, joka kuvaisi sitä sosiaalipoliittista linjaa, jossa korostuvat työn teon velvoitteita ja kannustimia koskevat tavoitteet. En pidä kannustin- ja velvoitelinjaa erityisen hyvänä nimityksenä politiikan hegemoniselle projektille, sillä se kuulostaa ehkä liian ”tekniseltä”; minä yksinkertaisesti tarvitsin nimen. Toisaalta ehkäpä juuri nimen ”tekniisyys” tekee siitä sopivan käsitteen kuvaamaan Suomen poliittista linjaa, jota on ideologisten lähtökohtien asemesta perusteltu ”tosiasioilla” (Kantola 2002, 301) ja ”välttämättömyyksillä” (Blom 1998, 231-233).

Kannustin- ja velvoitelinja merkitsee yhteiskuntapolitiikan virittämistä siten, että korkea työllisyys, työllistäminen ja työllistyminen ovat tärkeimpiä tavoitteita, kun tarkastellaan eri järjestelmien toimivuutta. Tulonsiirtojärjestelmiä voidaan tarkastella esimerkiksi

sukupuolten tai eri väestöryhmien tasa-arvo-, tulonjako- tai oikeudenmukaisuusnäkökulmasta. Kannustin- ja velvoitelinjan mukaisessa ajattelussa ensisijaisia kysymyksiä tarkasteltaessa sosiaaliturvan toimivuutta ovat, miten se edistää työllisyyttä ja miten se kannustaa työntekijän näkökulmasta työntekoon ja työnantajan näkökulmasta työllistämiseen. Kannustin ja velvoitelinjaan sisältyy melkoinen moraalinen lataus: yksilöitä ei nähdä ensisijassa kansalaisina vaan työntekijöinä, oikeudet kytketään velvollisuuksiin ja työstä tehdään itseisarvo.

Institutionaalisesti kannustin- ja velvoitelinjaa on Suomessa määritelty ja perusteltu esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön asettaman ”Aktiivinen sosiaalipolitiikka” – työryhmän muistiossa:

”Työllisyyskeskeinen sosiaalipolitiikka on sekä yksilöiden että kokonaisyhteiskunnan kannalta parasta, tuki- ja korvausjärjestelmät vasta toissijaisia. Keskeistä työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa on kaikkien työikäisten työmarkkinakelpoisuuden lisääminen. Sen lisäksi etuuksien kannusteiden on oltava oikeasuuntaisia. (STM 1999, 63)”

Samaa aktiivisen sosiaalipolitiikan linjaa jatkoi myös sosiaali- ja terveysministeriön ns. SOMERA-toimikunta, joka selvitti sosiaalimenojen rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä sosiaaliturvan toimintaympäristön muuttuessa. Toimikunta korosti työllisyysasteen nostamiseen liittyviä toimia, kuten työ- ja toimintakyvyn parantamista ja elinaikaisen työajan pidentämistä sekä sosiaaliturvan *aktiivisuutta* ja *omatoimisuutta* lisäävien elementtien merkitystä (STM 2002,3).

Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja Jukka Pekkarinen toimitti vuonna 1998 kirjan ”Takaisin täystyöllisyyteen”, joka koostui eri talouspoliittisten vaikuttajien kirjoittamista artikkeleista. Pekkarinen (1998, 8-10) toteaa esipuheessaan, että kaikkia kirjoittajia yhdistää työlinjan ja korkean työllisyysasteen korostaminen, mikä ilmenee seuraavissa yhteisissä periaatteissa:

- Täystyöllisyyden on oltava keskeinen yhteiskuntapoliittinen tavoite ja sitä ei pidä tavoitella työn tarjontaa vähentämällä.

- Tästä seuraa, että työttömyyden on alennuttava siten, että työllisten osuus työikäisestä väestöstä lisääntyy. Työttömyyden alentamista ei siis tule tavoitella esimerkiksi keinoin, jotka kiihdyttävät varhaista eläkkeelle siirtymistä tai vähentävät naisten työssäkäyntiä.
- Korkean työllisyysasteen näkökulman on oltava keskeinen myös arvioitaessa ja uudistettaessa sosiaaliturvaa.
- Talouden kasvu on keskeinen tekijä työttömyyden alentamisessa.
- Talouden kansainvälinen integraatio on kannatettava asia.

Yllä määritellyt periaatteet muodostavat sen suomalaisen kannustin ja velvoitelinjan, joka on oman tutkimukseni lähtökohtana. Tämä linja on saanut vaikutteita esimerkiksi Yhdysvaltojen, Iso-Britannian, Saksan ja Tanskan viime vuosina harjoitetusta politiikasta, mutta on selkeästi Suomen olosuhteisiin sovitettu ”suomalainen malli”. On huomattava, ettei linjan toteutus ole ollut samanlaista missään mainitsemisni maissa. Suomalainen kannustin- ja velvoitelinja on lähimpänä Tanskan mallia, jossa Suomen mukaisesti sen toteuttamisessa ovat olleet keskeisessä roolissa vaikutusvaltaiset ja harjoitettuun politiikkaan sitoutuneet työmarkkinajärjestöt, laaja julkinen sektori - jonka kasvu tosin on määrätietoisin toimin pysäytetty - sekä panostukset julkisen työvoimahallinnon harjoittamaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaa.

1.3 Tutkimusaineisto, tutkimuskysymysten täsmentäminen ja tutkielman kulku

Tutkimusaineistonani käytän aikalaiskirjallisuutta, jossa on kuvattu 1990-luvun sosiaalipoliittista suunnanmuutosta institutionaalisesta ja poliittisen toiminnan näkökulmasta. Suomessa harjoitetun politiikan hegemonisesta projektista käyttämäni nimen ”kannustin- ja velvoitelinja” olen lainannut Pekka Kososelta (1998), jonka tutkimus ”Pohjoismaiset mallit murroksessa” kuvaa nimensä mukaisesti Pohjoismaissa tapahtunutta hyvinvointivaltioiden murrosta, hyvinvointivaltion karsintaa ja siirtymää *welfaresta workfareen*. Tarkemmin Suomen sosiaalipoliittista suunnanmuutosta on kuvannut Raija Julkunen (2001, 2003; ks. myös 2000a ja 2000b). Keskeisenä tutkimusaineistonani ovat myös Suomen Akatemian talouskriisi-projektiin osallistuneiden tutkijoiden teokset ja artikkelit (Kiander 2001, 2002a ja b; ks. myös Blomberg, Hannikainen & Kettunen 2002 (toim.) teoksen artikkelit) joista olen saanut

syventävää tietoa sosiaalipoliittisten toimijoiden, erityisesti eri hallituskoostumusten ja työmarkkinajärjestöjen vaikutuksesta harjoitettuun politiikkaan sekä harjoitetun politiikan vaikutuksista hyvinvointivaltion tavoitteisiin ja toimintaperiaatteisiin (Lehtonen 2000, Saari 2001, 2002, 2003). Mainittakoon vielä Ilkka Ruostetsaaren ”Valta murroksessa” (2002) ja Anu Kantolan ”Markkinakuri ja managerivalta” (2002) jotka kuvaavat Suomen eliittiryhmien rationaliteettia 1990-luvun murroksessa.

Oman tärkeän osansa tutkimuskirjallisuuteen tuovat poliittisten vaikuttajien itsensä tuottamat aikalaiskuvaukset. Näistä arvokkainta antia harjoitetun politiikan kuvaukseen ovat entisen pääministerin Esko Ahon ”Tulevaisuus on tehtävä” (1996) sekä niin ikään entisen pääministerin, Paavo Lipposen, talouspoliittisena neuvonantajana toimineen Pentti Puoskarin ”Laman varjo ja sateenkaari” (2002). Myös Osmo Soininvaaran (esim. 1994, 1999) tuotanto sekä Seppo Kääriäisen (2002) väitöskirja Suomen Keskustan strategisista valinnoista ovat tuoneet oman lisänsä harjoitettujen politiikkavalintojen analysoimiseen.

Toisena tutkimusaineistonani käytän kolmen Suomen suurimman puolueen, Keskustan, Kokoomuksen ja Sosialidemokraattisen puolueen puolueohjelmia vuosilta 1993-2002. Luettelo käyttämistäni puolueohjelmista on tämän tutkielman viimeisillä sivuilla. Puolueohjelmien tutkimisessa käytän niissä esiintyvien retoristen keinojen analyysia. Retoristen keinojen analyysilla pyrin lisäämään ymmärrystä siitä, miten kielen käyttö on rakentamassa sosiaalista todellisuutta ja tässä tapauksessa sosiaalipoliittista suunnanmuutosta. Puolueohjelmien retorisessa analyysissa tutkin sitä, miten harjoitettavaa politiikka legitimoidaan ja kuinka niissä oikeutetaan tietynlaista toimintaa ja toisaalta rakennetaan vaihtoehtoisesta politiikasta ei-toivottavaa (Jokinen 1999, 156-157; ks. myös Alasuutari 1999, 157-164). Lähtökohtanani on näkemys siitä, että poliittisilla toimijoilla on aina taipumus selittää päätöksensä, he siis eivät vain tee niitä. Puolueohjelmien tutkiminen on yksi tapa katsoa sisälle tähän poliittisten toimijoiden rationaliteettiin.

Edellisen luvun teemat yhteen vetäen etsin tutkimuskirjallisuudesta ja puolueohjelma-aineistosta vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. *Millaista muutosta* aikamme *hegemoninen projekti, kannustin- ja velvoitelinja* on merkinnyt suomalaisessa sosiaalipolitiikassa? Miten se näkyy yhtäältä harjoitetussa politiikassa ja toisaalta politiikan tekijöiden argumentaatiossa eli hallinnan eetoksessa (Kantola 2002)?
2. *Mitkä tahot* toteuttavat kannustin- ja velvoitelinjaa eli muodostavat aikamme *hegemonisen blokin*?

Tutkielman alkuluvut (2 ja 3) ovat johdatusta käsiteltävään aihepiiriin. Luvussa 2. Tulkitseen kansainvälistä ja suomalaista keskustelua hyvinvointivaltion murroksesta: siirtymää jälkiekspansiiviseen, ja jälkimoderniin sekä sitä, millaisin politiikkavaihtoehdoin murrokseen on reagoitu. Läpikäyväenä teemana on keskustelu työyhteiskunnasta, työttömyydestä ja siitä millaisena työttömyysongelma mielletään. Luvussa 3 tarkastelen läntisissä hyvinvointivaltioissa vallitsevaa produktivistista, korkeaan työllisyyteen nojaavaa uutta ”oikeaoppisuutta” reagoitina hyvinvointivaltion ongelmiin. Erityinen paino on ”kolmannella tiellä” – käsitteenä, käytännön politiikkavalintoina ja politiikan puhetapana.

Luku 4 on varsinainen tutkimuskirjallisuuden analyysiluku. Tutkin siinä sitä, miten Suomessa on toteutettu hyvinvointivaltion reformia tutkijoiden ja politiikan tekijöiden kuvaamana. Päähuomio on siinä, miten hallitusten ja muiden valtaresursseja omaavien sosiaalipoliittisten toimijoiden toimesta on toteutettu aikamme hegemonista projektia ja millaiseksi hyvinvointivaltiota on siinä projektissa muokattu.

Analyysi jatkuu luvussa 5, jossa keskityn 1990-luvun ja 2000-luvun alun Suomen päähallituspuolueisiin. Tutkin siinä sitä, miten Keskustan, Kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien puolue-eliitti on argumentoinut kannustin- ja velvoitelinjan puolesta. Tutkimuskohteena on siis tässä luvussa kieli poliittisena toimintana ja poliittisten muutosten kuvaajana.

Luku 6 on johtopäätösluku tapahtuneesta kehityksestä, aikamme hegemonisen projektin toteuttamisesta. Pyrin siinä ennen kaikkea tulkitsemaan tapahtunutta kehitystä ja vastaamaan kysymykseen, miksi hyvinvointivaltion reformi Suomessa tapahtui juuri sellaisena, kuin se tapahtui? Tarkastelen myös sitä, miten eri tulkintojen mukaan Suomen hyvinvointivaltiomalli muuttui sosiaalipolitiikan reformin seurauksena. Luvun

6 luvussa pohdin myös tutkimustyöni kokemusten perusteella aikalaiskirjallisuuden, jonka osaksi lasken myös puolueohjelmat, tutkimisen mielekkyyttä. Tutkielmani viimeisessä luvussa (luvussa 7) pohdiskelen harjoitettua poliittista linjaa suhteessa sosiaalipolitiikan tavoitteisiin ja hyvinvointivaltion muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin.

2. TASA-ARVOISTAVASTA AKTIVOIVAAN SOSIAALIPOLITIikkaAN

2.1 Jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion tilannekatsaus

Jatkan vielä hieman eteenpäin johdantoluvussa aloittamaani kuvausta siirtymästä ekspansiivisesta jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltioon. Murros ja kriisi ovat jo pitkään olleet yhteiskuntatieteellisen keskustelun avainkäsitteitä – jopa niiden kulumiseen asti. Julkunen (2001, 11-12) esittelee keskeisimpiä sosiaalipolitiikan muutokseen liittyviä tulkintoja. Ensimmäisen tulkinta koskee talouden globalisaatiota. Talouksien integroitua hyvinvointivaltiosta tulee kustannusrasite, ja laajemmat hyvinvointivaltiot lähentyvät suppeita⁶. Toinen tulkinta liittyy yhteiskunnalliseen eriytymiseen. Keskiluokka laajenee ja sen solidaarisuus heikompiosaisia kohtaan vähenee. Kolmantena tulkintana Julkunen mainitsee poliittisten suhdanteiden vaihtumisen. Poliittiset suhdanteet tarkoittavat paitsi kannatussiirtymiä puolueiden välillä, myös linjantarkistuksia puolueiden sisällä. Useat tutkijat (esim. Karisto, Takala ja Haapola 1988, 213-214; Kosonen 1998, 313-314; Julkunen 2001, 21-22) ovat korostaneet erityisesti sosiaalidemokraattisten puolueiden linjantarkistusten merkitystä sosiaalipoliittisissa suunnanmuutoksissa. Ja lopuksi hyvinvointivaltio ajautuu legitimitettkriisiin siinä, että rajallisin resurssein ei pystytä vastaamaan hyvinvointivaltiolle loputtomasti asetettaviin uusiin vaatimuksiin (Eräsaari ja Rahkonen 1995; Lindblom 2002). Joudutaan siis tekemään valintoja sen suhteen, miten hyvinvointipolitiikkaa painotetaan.

Heinonen (1999, 105) kiteyttää läntisten yhteiskuntien ajautuneen kolmeen kriisiin: palkkatyön yhteiskunnan kriisiin (joukkotyöttömyys), hyvinvointivaltion kriisiin (rahoituspohjan pettäminen) ja politiikan ja osallistumisen kriisiin, jossa markkinoiden ja talouden vaatimukset saavat ylivallan poliittisesta päätöksenteosta. Piirainen ja Saari (2002, 19) eivät ole yhtä pessimistisiä: heidän mukaansa näköalat ja yhteiskunnalliset jaot ovat muuttuneet, mutta ei ole perusteltua oikopäätä olettaa, että pohjoismaisen tai eurooppalaisen mallin mukaista hyvinvointipolitiikkaa ei voitaisi enää noudattaa. Uusi

⁶ Julkunen ei teoksessa määrittele tarkemmin ”laajaa” ja ”suppeaa” hyvinvointivaltiota, mutta oletan laajan hyvinvointivaltion tarkoittavan valtiota, joka on ottanut suuren vastuun resurssien uudelleenjaosta kansalaisten kesken tarjoamalla kansalaisille universaaleja palveluja ja etuisuuksia markkinoiden ulkopuolelta, tarpeiden pohjalta. Suppeassa hyvinvointivaltiossa valtion sosiaalipolitiikka suuntautuu

tilanne vain edellyttää uusia avauksia ja uudenlaista näkemystä – myös sosiaalipolitiikasta.

2.1.1 Murros vai kriisi?

Tämän luvun ensimmäisissä kappaleissa olen käyttänyt hyvinvointivaltiota vuosituhannen vaihteessa kohdanneesta muutoksesta sekä murros- että kriisikäsitteitä. Tästä eteenpäin käytän vain käsitettä murros. Perustelen valintaani kahdella argumentilla. Ensinnäkin, murros kuvaa siirtymää yhdestä historiallisesta vaiheesta toiseen, kriisi sen sijaan väliaikaista poikkeuksellista ja ohimenevää tilaa. Kriisin käsitettä käytetään usein esimerkiksi kansantaloustieteessä kuvatessa rajuja suhdannevaihteluja. Suomi koki 1990-luvun alussa poikkeuksellisen syvän taloudellisen laman, jonka aikana ja jälkeen sosiaalipolitiikan toimintaympäristö, pelivara ja myös harjoitettavan sosiaalipolitiikan suunta muuttuivat olennaisesti. Kriisikäsite olisi käyttökelpoinen, mikäli lähtökohtanani olisi olettaa hyvinvointivaltiota kohdanneet muutostrendit pelkästään lamasta johtuneiksi ja mikäli näkisin hyvinvointivaltion toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ”pelkästään lamana”, en koko toimintahorisontin muutoksena (ks. myös Lindblom 2002; Eräsaari 2002). Tässä teen selkeän linjavalinnan niiden toimintaympäristön rakenteellisia siirtymiä korostavien selitysmallien puolesta (esim. Lindblom 2002; Soininvaara 1999), jotka eivät näe työttömyysongelmaa ja hyvinvointivaltioon kohdistuvia paineita ensisijassa virheellisistä talouspoliittisista valinnoista johtuviksi (kuten esim. Kiander 2001, 2002b).

Toinen argumenttini murroskäsitteen puolesta on käsitteisiin liittyvä arvolataus. Kriisi on negatiivinen käsite. Se kuvaa sellaista tilaa, josta on pyrittävä pääsemään pois. Murros on kriisiä neutraalimpi käsite joka ottaa muutoksen annettuna ”tosiasiana”. Sen käyttäminen on mielekkäämpää etsittäessä niitä politiikkasuuntauksia, joilla hyvinvointivaltion toimintaympäristön muutokseen on pyritty sopeutumaan. Niiden tarkasteleminenhan olisi mieletöntä, jos kyseenalaistaisin koko muutoksen.

lähinnä selektiiviseen köyhimpien auttamiseen. Käytännössä nämä ovat ideaalityyppejä, joiden väliin hyvinvointivaltiot sijoittuvat.

Tässä yhteydessä on toki syytä pitää mielessä, että muutosten näkeminen kriisinä elää vahvana tietyissä piireissä, joissa ainakin puheen tasolla tunnutaan yhä uskovan, että taloudellinen kasvu mahdollistaa paluun takaisin ekspansiivisen hyvinvointivaltion tilaan ja politiikkaan. Merkkeinä tällaisesta asenteesta näen muun muassa ne ammattiyhdistysten viime aikoina Euroopassa harjoittamat työtaistelutoimet, joilla vastustetaan eläkejärjestelmien sopeuttamista vastaamaan jälkiekspansiivisten ja väestöltään ikääntyvien hyvinvointivaltioiden maksukykyä. Lindblom (2002, 97-104) näkee murroksen kieltämisen laajempaan poliittisten päättäjien itsepetoksena, jossa kieltäydytään näkemästä poliittisen päätöksenteon kaventunutta pelivaraa ja siten ottamasta kantaa hyvinvointivaltion dramaattisissa valintatilanteissa, jotka liittyvät valintoihin yhtäältä korkean työllisyyden ja toisaalta korkean verotusasteen ja tämän mahdollistaman tasaisen tulonjaon välillä.⁷

2.2 Uusia sosiaalipoliittisia avauksia

Beckin (1995,11-16) refleksiiviseen modernisaatioon kuuluu teollisen yhteiskunnan dynamismi, joka itse murentaa omia perusteitaan. Vapaa, poliittisesti säätelemätön kapitalismi yhdistettynä tekniikan kehittymiseen ja tuotannon jatkuvaan tehostamiseen johtaa, ei ainoastaan kasvuun ilman työpaikkoja, vaan kasvuun, joka kiihtyvällä vauhdilla vähentää työpaikkoja. Rifkin (1997) yhtyy Beckin näkemykseen palkkatyön radikaalista vähentymisestä, mutta hän näkee tulevaisuuden positiivisena, mikäli poliittinen järjestelmä ymmärtää ottaa vallan takaisin itselleen. Rifkin esittää uutta yhteiskuntasopimusta, jossa työ vaihdetaan vapaa-ajaksi, otetaan käyttöön kansalaispalkka ja panostetaan kolmanteen sektoriin.

Myös Suomessa visiot palkkatyövoiman kysynnän vähenemisestä ovat saaneet jalansijaa. Uudenlaisia ”täystyöllisyyden tuolle puolen” suuntautuvia sosiaalipoliittikkamalleja on hahmotellut esimerkiksi Soininvaara (1994a ja 1994b, 1999), jonka mukaan joukkotyöttömyys on syvästi rakenteellinen ja pysyvä ongelma, jota ei pystytä ratkaisemaan talouskasvun eikä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin. Soininvaaran mukaan on hyväksyttävä kasvavat tuloerot ja toisten ryhmien

⁷ Työllisyyden ja tasa-arvon välisen ristiriidan (trade off) on kyseenalaistanut Kajanoja (2002), jonka mukaan sekä tasa-arvoa että korkeaa työllisyyttä on mahdollista tavoitella, jos palkkajoustopäätökset sijaan

vajaatyöllisyys. Kompensaatioksi hän esittää yleistä perustuloa, joka olisi pohjana toimeentulolle ja jonka päälle voisi vapaasti hankkia lisäansioita. Heinonen (1999, 216-234) taas ehdottaa yleistä työajan lyhentämistä siten, että ensin siirryttäisiin 35-tuntiseen ja myöhemmin 30-tuntiseen työviikkoon, sosiaalisen kolmannen sektorin vahvistamista ja verotuksen painopisteen siirtämistä työn ja työvaltaisen tuotannon verotuksesta automatisoidun tuotannon verotukseen.

Lyhyen aikaa Suomen poliittisella kartalla piipahtaneiden nuorsuomalaisten (Penttilä, Tapaninen & Jutila 1994) mukaan Suomea tulisi viedä nykyistä yrittäjämönteisempään ja yksilöllisempään suuntaan. Heidän mukaansa pohjoismaisen mallin mukainen hyvinvointivaltio tulonsiirtojärjestelmineen, erityisesti ansiosidonnaisen työttömyysturvan osalta, sekä julkisine palveluineen tukahduttaa yritteliäisyyden ja aktiivisuuden pitäen näin yllä korkeaa työttömyyttä. Nuorsuomalaiset poistaisivat tuloveron progressiivisuuden, karsisivat sosiaaliturvaa ja ottaisivat käyttöön negatiivisen tuloveron, jossa tukea jaettaisiin asteittain alenevasti niille, jotka jäävät alle määritellyn minimitason. Heidän mukaansa aktiiviset ja innovatiiviset yksilöt voisivat pelastaa koko hukkumassa olevan kansakunnan, jos heille vain annettaisiin tilaa toimia. Samankaltaista hyvinvointivaltion uusliberalistista kritiikkiä ovat esittäneet myös Harisalo ja Miettinen (1995), jotka pitävät hyvinvointivaltiota valtion kaikkietävyuden ja kaikkivoipaisuuden uskomukseen perustuvana koneistoyhteiskuntana. Koneistoyhteiskunnan vastineeksi he ehdottavat vastuuyhteiskuntaa, joka perustuu yksilöiden työlle, yrittäjyydelle ja vastuunotolle omasta itsestään ja yhteisöistään.

Uusliberalistisia näkemyksiä kohtaan on esitetty paljon kritiikkiä. Esimerkiksi Raunio epäilee pidäkkeettömien markkinavoimien kykyä tuottaa sellaisia yksilöitä, jotka pitkäjänteisesti kykenisivät vastaamaan itsestään ja perheestään. Päinvastoin vääristä valinnoista seuraava sosiaalisen putoamisen pelko estää ihmisiä käyttämästä täysipainoisesti omaa potentiaaliaan. Näin ollen hyvinvointivaltio ei siis suinkaan kahlitse yksilöllisyyttä, vaan ennemmin vapauttaa sitä ottamalla yksilöiden riskejä kollektiivisesti kannettavaksi. (Raunio 1995, 226.) Uusliberalistisen kritiikin ansio on kuitenkin se, että siinä tuodaan esiin hyvinvointivaltioon sisäänrakentunut mekanismi, jonka mukaisesti kansalaisten odotukset hyvinvointivaltiota kohtaan ovat loputtomasti

harjoitetaan kasvua tukevaa rahapolitiikkaa. Kajanoja näkee päinvastoin epätasa-arvon lisäävän yhteiskunnallisia jakoja ja haurastuttavan sosiaalista pääomaa, mikä on haitaksi kasvulle ja työllisyydelle.

kasvavat, vaikka hyvinvointivaltion mahdollisuudet vastata odotuksiin ovat rajalliset. Tämä liittyy laajempaan kysymykseen siitä, onko politiikalla ylipäättään mahdollisuuksia ratkaista kaikkia ihmisiä koskevia ongelmia? Tämän tyyppinen modernin yhteiskunnan loputtomaan edistysuskon ja yhteiskunnallisen insinööritaidon kyseenalaistaminen ei ole pelkästään uusliberalistista hyvinvointivaltiokritiikkiä, vaan sen kaltaisia kysymyksiä ovat esittäneet muun muassa Foucault (1994), Habermas (1994), Eräsaari (2000) ja Lindblom (2002), joista ketään tuskin voi pitää uusliberalistina.

Olenkin havainnut, että ”uusliberalismin” kategoriaan sijoitetaan liian helposti erilaisia totuttuja ajattelumalleja kyseenalaistavia avauksia tarkoituksena käyttää ”uusliberalismia” ennen kaikkea retorisenä tehokeinona niiden negatiiviseen leimaamiseen. Sosiaalidemokraattisen taustan omaava Seppo Lindblom on havainnut saman ja väittää etenkin vasemmistolle olevan vaikea lähestyä aikamme epävarmuuteen liittyviä kysymyksiä, minkä vuoksi se joutuu ”loihtimaan esille hyvinvointivaltion vihollisia [uusliberalismi, sosiaalidemokraateille myös erilaiset perustulomallit⁸] ja ajautuu tietoisesti keinotekoiisiin puolustusasemiin”. (Lindblom 2002,74). Lindblom jatkaa uusliberalismi- teemaa toteamalla, että pohjimmiltaan ”varjonyrkkeilyssä uusliberalismia vastaan” on kyse uusliberalismin ja resurssirajoituksen virheellisestä samaistamisesta (emt, 151).

2.3 Työttömyysongelman muuttunut kuva

Taloudellisen laman jälkeen alkanut nopean kasvun ja *voimakkaan rakennemuutoksen* kausi ei kohdellut työvoimaa tasapuolisesti. Tapahtui polarisoitumista, kun osa työttömistä ja oppilaitoksista valmistuneista pääsi työelämään suhteellisen helposti, mutta hyvin suurelle osalle nousi seinä vastaan. Työttömyys, pätkätyöt ja riippuvuus työvoimapolitiittisista aktivointitoimista kasaantuivat erityisesti ryhmälle, johon kuului ikääntyneitä työttömäksi jääneitä työntekijöitä mutta paljon myös parhaassa työiässä olevia, nuoriakin, jotka olivat lyöneet laimin koulutuksensa. (Pekkarinen ja Soininvaara 2003, 156.)

⁸ Suluissa oleva lisäys PM.

Teollisuusmaissa on yleisesti havaittu, että koulutuksen ja ammattitaidon merkitys työvoiman kysynnässä on kasvanut. Tämä on liitetty sekä tekniseen kehitykseen että globalisaatioon, jotka vähentävät ”epäkurantin” työvoiman kysyntää korkeampien työvoimakustannusten maissa. Suomessa tapahtunut laaja työmarkkinoilta syrjäytyminen näyttäisi sopivan hyvin tällaiseen rakenteellista vääristymää korostavaan työttömyyden tulkintaan. (Pekkarinen ja Soininvaara 2003, 157.) Ilmiö on Suomessa niin uusi, ettei sille ole vielä keksitty kunnollista suomalaista nimitystä. Niinpä amerikkalainen ”low skilled” on Soininvaaran mukaan suomennettu ”kouluttamattomiksi”, mikä on näkynyt myös toteutetuissa ratkaisumalleissa, jotka ovat osoittautuneet kalliiksi ja tehottomiksi. Jos asiaa mitataan koulutukseen käytetyillä rahamäärillä, on Suomessa Ruotsin jälkeen maailman koulutetuimmat pitkäaikaistyöttömät (Soininvaara 1999, 90).

”Miljoonan euron kysymys” kuuluukin, mitä tällaiselle rakennetyöttömyydelle pitäisi tehdä? Käytännössä perusvaihtoehdot voidaan tiivistää ensinnäkin ratkaisumalleihin, jotka perustuvat järjestelmän muuttamiseen ja toiseksi malleihin, jotka perustuvat työttömien muuttamiseen. Yhdysvalloissa ongelmaa on ratkottu parantamalla heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työmarkkinakelpoisuutta purkamalla sääteilyä ja mahdollistamalla työllisyys matalapalkka-aloilla. Tämä on merkinnyt alhaista työttömyyttä mutta myös työssäkäyvän köyhälistön syntymistä. (Soininvaara 1999, 53-54.) Käytännössä alhaisemman tuottavuuden alojen työllistämismahdollisuuksia voidaan parantaa myös tukemalla suoraan työnantajaa esimerkiksi alentamalla kohdistetusti työnantajamaksuja (mistä on esimerkkinä Suomessa kehitelty ns. Holmin ja Vihriälän malli) tai subventoimalla työntekijälle matalan palkan lisäksi osa toimeentulosta tulonsiirtona esimerkiksi maksamalla kansalaispalkkaa (esim. Lahtinen 1992; Soininvaara 1994b). Tälläkin hetkellä on käytössä useita järjestelmiä, jotka perustuvat edellä mainittuihin malleihin: työnantajan tuesta on esimerkkinä työllistämistuki ja työntekijän tulosubventiosta soviteltu päiväraha.

Järjestelmää joko työnantajan kilpailukyvyn parantamisen tai työntekijöiden tulosubvention kautta muuttamaan pyrkivät mallit ovat poliittisessa hegemoniakamppailussa jääneet selvästi tappiolle. Valtaeliitin piirissä ongelmana nähdään ennen kaikkea työttömien ominaisuuksien ja työnantajien vaatimusten

kohtaamattomuus sekä työn teon kannustimet. Valtio on siis tavallaan ulkoistanut työttömyysongelman: painopiste on siirtynyt järjestelmän ominaisuuksien muuttamisesta yksilöiden – työttömien – ominaisuuksien muuttamiseen. Soininvaara (1999, 92) samastaa tämän tyyppisen politiikan pilkallisesti DDR:ään, josta kertovassa vitissä päätettiin vaihtaa kansa, jos se ei vastaa järjestelmän tarpeita. Suhtautuminen työttömiin on myös muuttunut aikaisempaa moraalisemmaksi ja työvelvoitteita korostavammaksi. Julkunen (2000b, 223) kirjoittaa työn puutteen epäpolitisoitumisesta: työttömyys siirretään julkisen sosiaalisen kysymyksen piiristä yksilöllisen moraalisubjektin elämänhallinnan ja yrittämisen asiaksi.

Valtaeliitin suhtautumistapa työttömyyden syihin ja työttömiin selittää nähdäkseni myös kannustin- ja velvoitelinjaa työttömyysongelman ratkaisumallina. Työn jakaminen, siihen sopeuttavat perustulomallit tai työttömyyden aikaista toimeentuloa parantavien sosiaaliturvaetuuksien korottaminen eivät enää ole poliittisella agendalla. ”Työ on parasta sosiaaliturvaa” –tyyppisiä lausahduksia löytyy kaikkien puolueiden viime aikaisista kannanotoista. Vahvan protestanttisen työetiikan maassa, Suomessa sellaiset kannanotot saavat erittäin laajan hyväksynnän. Julkunen (2001, 274) liittää kuitenkin senkaltaiseen ajatteluun myös näkemykset siitä, että sosiaaliturvaetuuksien tason kohottaminen on ”vanhakantaista vasemmistolaisuutta” ja ”passiivisuutta”. Käytännön politiikkana tämä uusi työortodoksia (Julkunen 2001, 166-168) on Suomessa merkinnyt ennen kaikkea panostuksia koulutukseen ja aktivoivaan työvoimapolitiikkaan, ”passiivisen” sosiaaliturvan leikkaamista, vastikkeellistamista ja saantiehtojen kiristämistä sekä työilykkeiden korostamista kaikessa yhteiskuntapolitiikassa.

Politiikan hegemoninen projekti näyttää lyhyen vaihtoehtoisten mallien etsikkoajan jälkeen kiinnittyvän entistäkin selvemmin palkkatyöhön ja työyhteiskuntaan. On paradoksaalista, että tällainen palkkatyötä korvaamattomana ja ainoana oikeana osallisuuden ja itsensä toteuttamisen väylänä korostava ajattelutapa on noussut hegemoniseen asemaan juuri aikana, jolloin perinteinen palkkatyö on haurastunut ja kriisiytynyt. Onko kyse poliittisen järjestelmän vaistomaisesta itsepuolustuksesta: tartutaan entistäkin lujemmin kiinni siihen, mikä on lipumassa pois ulottuvilta?

Edellä mainittuun liittyy Beckin puhe zombikategorioista. ”Zombikategoriat (ja zombi-instituutiot) ovat kuolleita kategorioita (ja instituutioita), jotka elävät pystymättä

kuolemaan” (Beck 2000, 155). Beckin mukaan ne ovat perustavia esteitä aikamme dynamiikan ja haasteiden ymmärtämiselle: niitä käytetään iskulauseissa, niiden nimiin vannotaan ja niitä ainakin julistusten tasolla pidetään myös politiikan tavoitteina. Zombikategoriat ovat Beckin mukaan haitallisia, koska vaikka ne ovat eläviä kuolleita, ne hallitsevat meitä ja estävät sellaisten tavoitteiden ja politiikan muotoilun, jotka olisivat nykyaikana mielekkäitä. Vahvimpana zombikategoriana Beck pitää täystyöllisyyttä, sen klassisessa mielessä. (Beck 2000, 155-191.) Rahkonen (2000, 84) kysyy aiheellisesti, onko myös hyvinvointivaltiosta tulossa vanhamodernien kategorioiden tapaan zombikategoria? Ainakin poliittisessa retoriikassa näin näyttää olevan, sillä ”hyvinvointivaltioon” ja sen ”turvaamiseen” vetoamisesta on tullut liturgianomainen lausahdus, jolla ei käytännössä ole juuri mitään yhteisesti jaettua politiikkasisältöä.

3. HYVINVOINTIVALTION UUSI HEGEMONINEN PROJEKTI

Tässä luvussa esittelen tarkemmin produktivismia vuosituhannen vaihteen yhteiskuntapolitiikan hegemonisena projektina ja sen suuntauksina kolmatta tietä sekä kannustin- ja velvoitelinjaa Ajatukset työn loppumisesta, hyvinvointivaltiomallien murtumisesta ja tulonsiirtojärjestelmien radikaalista uudistamisesta esim. kansalaispalkan tapaan tai yleisestä työajan lyhentämisestä eivät ole saaneet laajaa kannatusta valtaeliitin piirissä. Toisaalta valtaeliitin ”konservatiivisuus” on myös tervettä: Tutkijat ovat kirjoittaneet kriisistä ja murroksesta jo niin pitkään ja niin monenlaisin analyysien sekä ratkaisumallein, että kriisin ja murroksen käsitteet ovat jo kärsineet suoranaista inflaatiota. Esimerkiksi Saaren (2001, 69) mukaan sosiaalipolitiikan tutkijoilla on liian usein ollut tapana tulkita sosiaalipolitiikassa tapahtuneet pienetkin muutokset kriiseiksi, mikä on vähentänyt kriisi –käsitteen analyttistä arvoa.

Työyhteiskunnan ja hyvinvointivaltioiden tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa on tapahtunut suoranaainen käänne: siinä missä 1980-luvulla ja 1990-luvun alkupuolella harjoitettiin aktiivisesti työyhteiskunnalle vaihtoehtoisten mallien hakemista on 1990-luvun aikana työn ensisijaisuuden korostaminen kokenut suorastaan uuden renessanssin. Yhteiskuntapolitiikkaa on eri maissa reivattu entistäkin työorientoituneemmaksi. Tästä yhteiskuntapoliittisesta linjasta ovat esimerkkeinä Blairin hallitus Iso-Britanniassa ja Schröderin hallitukset Saksassa, mutta myös Lipposen hallitukset Suomessa.

3.1 Kolmas tie ja New Labour

Anthony Giddensin (1998, 2000b, 2001) luonnosteleva kolmas tie on poliittisen toimintaohjelman (tosin hieman epämääräisen sellaisen) sisältämä avaus, jota Giddens kunnianhimoisesti pitää vastauksena jälkitraditionaalisen yhteiskunnan synnyttämään haasteeseen. Kolmas tie on Giddensin mukaan politiikkaa, joka menee vasemmisto-oikeisto –jaotteluun perustuvan teollisuusyhteiskunnan luokkapolitiikan tuolle puolen. Kolmannessa tiessä yhdistyvät uudella tavalla vanhan sosiaalidemokratian hylkimä yksilöllisyys ja oikeiston hylkimä yhteisöllisyys. Kolmannen tien käsite ”sosiaalinen investointivaltio” liittyy keskeisesti elämänpolitiikkaan. Sosiaalinen investointivaltio

investoi, esimerkiksi koulutuksen kautta, yksilöiden inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan auttaen siten heitä eteenpäin omalla elämäntaipaleellaan. Hyvinvointivaltion toimintamekanismi tulisi siis muuttaa turvaverkosta trampoliiniksi.

Englannin Työväenpuolueessa on harjoitettu paljon käsitteiden uudelleenmäärittelyä, jotta puolueen ohjelmallinen kieli vastaisi paremmin muuttunutta toimintaympäristöä. Pääministeri Tony Blairin neuvonantaja, sosiologi Anthony Giddens on kuvannut kolmannen tien ohjelmaa seuraavin käsittein: ”radikaali keskusta (tarkoittaa asioiden näkemistä vanhojen oikeisto/vasemmistojakojen taakse), uusi demokraattinen valtio (valtio ilman vihollisia⁹), aktiivinen kansalaisyhteiskunta, demokraattinen perhe, uusi sekatalous, mahdollisuuksien tasa-arvo, positiivinen hyvinvointi, sosiaalinen investointivaltio, kosmopoliittinen kansakunta, kosmopoliittinen demokratia” (Giddens 1998, 70). Giddensin kolmannen tien käsitteet eroavat radikaalisti Englannin työväenpuolueen aiemmin käyttämistä perinteisistä vahvaan valtioon ja sääätelytalouteen liittyvistä käsitteistä.

Mihin sitten tarvittiin ”New Labourin”¹⁰ uutta retoriikkaa? Giddensin mukaan työväenluokan kutistuminen ja kaksinapaisen maailman katoaminen jättivät taka-alalle niin luokkapolitiikan kuin perinteisen oikeisto-vasemmisto -jaon (Giddens, 2000a, 91). Väestön muuttuessa aiempaa heterogeenisemmäksi ja politiikan asialistan uudistuessa tarvitaan uudenlaista politiikkaa ja retoriikkaa. Ja Giddensin resepti myös toimi: New Labour saavutti murskavoiton Iso-Britannian parlamenttivaaleissa vuonna 1997. Giddens (1998, 20–21) kertoo John Blundellin ja Brian Gosschalkin jaotelleen nykybritit poliittisessa asennoitumisessaan neljään ryhmään: konservatiiveihin (markkinaliberalismi + valtion vahva moraalinen kontrolli), liberaaleihin (vapaa markkinatalous + vapaamielisyys), sosialisteihin (säännelty talous + vapaamielisyys) ja autoritaarisin (vahva valtion kontrolli kaikilla elämän alueilla). Vuoden 1997 vaaleissa Blairin johtama työväenpuolue oli konservatiiveja suosituimpi kaikissa näissä ryhmissä. New Labourin käyttämässä kolmannen tien retoriikassa on lähes ”jokaiselle jotakin”: konservatiiveille ja autoritaarisille moraalialueita ja patriotismia ja samaan aikaan

⁹ ”State without enemy” ei suoranaisesti liity kysymyksiin sodasta ja rauhasta, mutta Blairin hallituksen Irak-politiikka saa periaatteen joka tapauksessa kuulostamaan varsin ironiselta.

¹⁰ New Labour = Iso-Britannian Työväenpuolueesta käytetty nimitys Tony Blairin tultua valituksi sen puheenjohtajaksi ja uudistettua perinpohjaisesti puolueen ajaman politiikan sisältöä.

liberaaleille ja sosialisteille vapaamielisyyttä, demokraattisuutta ja lupauksia sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta.

Labour-hallituksen pääministeri Tony Blair toteaa kolmannen tien olevan ”modernisoitua sosiaalidemokratiaa muuttuvassa maailmassa, joka rakentaa menestyksensä inhimillisellä ja sosiaalisella pääomalla” (Blair 1998, 20). Blairin lauseessa tulee esiin useita avainkäsitteitä. Modernisoitu sosiaalidemokratia tarkoittaa uudistunutta puoluetta, joka pystyy vastaamaan tämän ajan haasteisiin. Britannian työväenpuolueen analyysihan lähti siitä, että yhteiskuntarakenne oli muuttunut sellaiseksi, ettei vanhakantaisella luokkapolitiikalla enää ollut mahdollisuuksia saavuttaa väestön enemmistön tukea. Siksi Blairinkin oli toistettava puhetta ”modernisoidusta sosiaalidemokratiasta” ja ”uudistuneesta työväenpuolueesta”, jotta vanhan luokkapuolueen viitta saataisiin pois harteilta. Inhimillinen ja sosiaalinen pääoma ovat aikamme muotikäsitteitä, jotka liittyvät elämänpolitiikkaan ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Ne liittyvät yksilön sosiaalisen suhdeverkostoon, koulutukseen, työkokemukseen ja muihin hankittuihin tietoihin ja taitoihin, joiden avulla hänen on helpompi taivaltaa elämässään ja kohdata mahdolliset eteen osuvat riskit ja haasteet.

Uuden yhteiskunnallisen tilanteen on ajateltu vaativan myös uudenlaista sosiaalipolitiikkaa, joka perustuu yksilöiden aktivoimiseen ja sosiaalisen pääoman edistämiseen. Giddens (2000a, 99) ilmaisee tällaista politiikkaa harjoittavan sosiaalisen investointivaltion ohjenuoran yksinkertaisesti: ”aina kun suinkin mahdollista, pitää sijoittaa resursseja inhimilliseen pääomaan eikä välittömään etuuskien maksuun.” Ei siis ole mikään ihme, että työväenpuolueen hallitus korostaa hyvin voimakkaasti juuri koulutusta. Ehkäpä Suomenkin puolueiden nykyään yhä enemmän käyttämä ”palvelut ennen tulonsiirtoja” -retoriikka on osa kansainvälistä kolmannen tien suuntausta? Tampereen yliopiston rehtori Jorma Sipilän (Rantanen; Helsingin Sanomat 9.2.2003) mukaan Suomen hyvinvointivaltion kehityksessä näkyy selvä suuntaus: hyvinvointivaltiota on alettu muuttaa investointivaltioksi. Panostetaan siihen, josta tiedetään tulevan voittoa. Suomikin näyttäisi siis kulkevan vahvasti kolmatta tietä.

3.2 Kolmannen tien sosiaalipolitiikka

Giddens (2001) on tiivistänyt kolmannen tien suuntaviivat seuraavasti:

- Julkista sektoria ei tule kasvattaa, vaan sen toimintaperiaatteet on uudistettava, poliittista apatiaa pitää vähentää ja korruptio on kitkettävä.
- Kansalaisyhteiskunnan roolia on korostettava.
- Tasa-arvoisen yhteiskunnan tavoitteesta ei tule luopua.
- Oikeudet tulee kytkeä velvollisuuksiin.
- Sosiaali- ja talouspolitiikka tulee kytkeä toisiinsa.
- Markkinoiden aiheuttamaa turvattomuutta ja eriarvoisuutta on kontrolloitava ja minimoitava.
- Tavoitteena tulee olla täystyöllisyyden yhteiskunta.
- Hyvinvointivaltio on uudistettava.
- Rikollisuuden vastainen politiikka on aktivoitava.
- Ympäristökriisin vastaista politiikkaa on kehitettävä.
- Vastuulliselle kapitalismille on luotava kehykset.

Giddensin teesit ovat, ehkä vastuullista kapitalismia ja ympäristökriisin vastaista politiikkaa lukuun ottamatta, olleet ohjenuorana Iso-Britannian ja laajemmin länsimaissa 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa harjoitetulle yhteiskuntapolitiikalle. Ne ansaitsevat tulla tarkemmin analysoiduksi. Ensinnäkin teesi julkisen sektorin uudistamisesta tarkoittaa sen muuttamista sosiaaliseksi investointivaltioksi: sen tavoitteena ei ole kuluttaa tai uudelleen jakaa, vaan tuottaa. Kolmannen tien ajatus tasa-arvoisuudesta ei merkitse tulojen uudelleen jakoa verotuksen ja tulonsiirtojen keinoin vaan inklusiota, mukaanottamista. ”Inklusio tarkoittaa osallisuutta ja mukanaoloa yhteisessä sosiaalisessa maailmassa ja todellisuudessa” (Julkunen 2001, 168). Inklusiota uhkaa eksklusio eli syrjäytyminen tai ulosjoutuminen. Eksklusiota on sekä huono-osaisten syrjäytyminen että hyväosaisten linnoittautuminen ”omaan maailmaansa”, omille asuinalueilleen, omien palvelujen käyttäjiksi jne. Giddensille inklusio on sosiaalidemokraattisen tasa-arvoajattelun modernisointia. Tällaiseen tasa-arvoajatteluun perustuva Iso-Britannian Työväenpuolueen politiikka painottaa yksilöiden auttamista ”mahdollisuuksien rappusille”. (Julkunen 2001, 168-170.)

Oikeuksien kytkeminen velvollisuuksiin merkitsee vastikkeellisuuden lisäämistä sosiaalipolitiikassa. Suomessa sitä on toteutettu muun muassa liittämällä työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen tiukkoja vaatimuksia työ- tai koulutuspaikkojen vastaanottamisesta (Kiander 2001, 106). Täystyöllisyyden

yhteiskunnalla Giddens tarkoittaa kaikkien mukaan ottamista yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Tällä hän ei tarkoita pelkästään palkkatyötä, sillä ”Third Way” kirjassa (1998) hän edellyttää muitakin tapoja olla osallisena yhteiskunnassa. Giddens ei usko niin paljon produktivismiin, että hän täystyöllisyyden tavoitteesta huolimatta olisi vakuuttunut siitä, että globaali kapitalismi pystyy tulevaisuudessa synnyttämään riittävästi työpaikkoja. Siksi hänen mukaansa on katsottava myös kolmanteen sektoriin, sosiaalitalouteen ja työnjakamiseen. (Julkunen 2000a, 117) Sellainen työnjakaminen, jossa työaikaa säädeltäisiin ylhäältä päin esimerkiksi työaikalailalla ei Giddensin ajattelun mukaan kuitenkaan sovi jälkitraditionaaliseen yhteiskuntaan.

Myös sosiaali- ja talouspolitiikan kytkeminen toisiinsa liittyy kiinteästi Giddensin ajatukseen sosiaalisesta investointivaltiosta. Giddens haluaa uudistaa hyvinvointivaltion niin, että se keskittyy tulonsiirtojen jakamisen sijaan luomaan uusia mahdollisuuksia, redistribuution kautta tapahtuvan lopputuloksen tasa-arvon sijaan luomaan sosiaalisten investointien kautta mahdollisuuksien tasa-arvoa. Tällainen ajattelu on osa produktivistista projektia, jossa yhteiskuntapolitiikkaa arvioidaan sen mukaan, miten hyvin se tulevaisuudessa tuottaa. Sosiaali- ja talouspolitiikan kytkeminen toisiinsa on nähty myös siten, että sosiaalipolitiikkaa muutetaan alisteiseksi talouspolitiikalle, kuten Kiander (2001, 106) näkee Suomessa 1990-luvulla tehdyn.

Kolmannen tien tavoitteet ovat epäilemättä osuvia ja laajasti hyväksytyjä. Toteutus sen sijaan on aiheuttanut laajasti julkista keskustelua ja kovaakin kritiikkiä. Iso-Britanniassa Labour-puolueen vasemmalta siiveltä on arvosteltu Blairin hallituksen politiikkaa köyhien nöyryyttämisestä. Periaate panostamisesta sosiaalisiin investointeihin välittömän etuisuuksien jakamisen sijaan on Britanniassa tarkoittanut laajoja panostuksia koulutukseen ja ”welfare-to-work” -linjan mukaista aktivointia. Thatcherin hallinnon aikana alas ajamia tulonsiirtoja ja veroja ei ole lähdetty korottamaan. Produktivistista linjaa tukeva Kianderkin myöntää, että kritiikki aktivoivaa pakkotyöllistämistä kohtaan köyhien simputtamisena on jossakin määrin oikeutettua, mutta toteaa, että ”samalla tavalla piinataan useimpia työssäkäyviäkin”. (Kiander 2001, 107) Oma käsitystäni hyvästä politiikantekotavasta ei vastaa se, että joidenkin ryhmien ”piinaamista” legitimoidaan väitteellä, jonka mukaan ”muitakin piinataan”.

Kolmannen tien tavoitteet ovat läpäisseet myös Iso-Britanniaa laajemman kentän. Piirainen ja Saari (2002, 20-21) toteavat Giddensin tavoitteiden olevan lähes samoja mitä OECD ja Euroopan Komissio ovat omissa strategioissaan esittäneet. Kirjoittajat toteavat Suomenkin olevan jo varsin pitkällä omassa ”kolmannen tien politiikassaan”. Saman johtopäätöksen tekee myös Kiander (2001, 106-107), jonka tulkintoihin Suomen kolmannesta tiestä palaan vielä puolueohjelmaosioissa.

3.3 Produktivismi – kaikki korkean työllisyyden puolesta!

Kolmas tie on osa yleiseurooppalaista produktivistista projektia. Produktivismissa uusliberalismi ja sosiaalidemokratia löytävät toisensa korostamalla yhdessä talouskasvua, työntekoa ja työetiikkaa (Julkunen 2000, 115). Korkean työllisyyden tavoitteessa sosiaalipolitiikan ensisijaisena tarkastelunäkökulmana ovat aktivointi ja työkannustimet. Siinä missä korkea työllisyys on ensin näyttänyt keinolta, jolla anteliasta sosiaalipolitiikkaa voidaan ylläpitää, on työllisyydestä nyt tullut tavoite itsessään (Julkunen 2001, 166). Merkittävää onkin, että silloin kun työllisyys katsotaan itse tarkoitukseksi, pyhittää se sekä sen nimissä esitetyt keinot, kuten sosiaaliturvan karsinnan, että lopputuloksen, kuten epävakaa, epämielekkäät ja alipalkatut työt.

Joakim Palme oli jäsenenä työryhmässä, joka laati Euroopan Neuvostolle selvityksen ”hyvinvointivaltion kriisistä” sekä kymmenen jäsenmaille osoitettua suositusta siitä, kuinka sosiaaliset oikeudet voitaisiin säilyttää samalla, kun sosiaalimenoja pannaan kuriin. Työryhmän listalta löytyvät mm. seuraavat suositukset:

- On lisättävä työntekoa kannustavuutta alentamalla marginaaliveroja ja muuttamalla sosiaalivakuutukset kauttaaltaan ansiosidonnaisiksi.
- On ehkäistävä perheiden hajoamista panostamalla ”kahden huoltajan perheiden” tukemiseen; työelämässä mukanaolo on tehtävä mahdolliseksi niin naisille kuin miehillekin ja työpaikat on muutettava ”perheystävällisemmiksi”.
- On sovittava yhteen erilaiset perhetuet ja pyrittävä välttämään verotusjärjestelmän käyttämistä perhepoliittisesti, sillä se vain estää naisten ansiotyössä käyntiä ja johtaa lapsiperheiden jakautumiseen verohelpotusten saajiin ja tukien saajiin.
- On vältettävä tarveharkintaa, sillä se luo köyhyysloukkuja, joihin joutuvat ihmiset eivät voi vaikuttaa omaan talouteensa tekemällä enemmän työtä.

- On katkaistava ihmisten riippuvuus tuista vahvistamalla heidän ammattitaitoaan ja turvaamalla heille välttämättömien sosiaalisten palvelujen saanti niin, että he todella voivat käydä töissä.
- On raivattava pois kaikki sellaiset esteet, jotka estävät ihmisiä hankkimasta omaa elatustaan; niin verotus- kuin koulutusjärjestelmästä kuin sosiaalipalveluista ja työmarkkinapolitiikastakin. (Palme 1998, 29-30.)

Palmen luettelemat suositukset edustavat - tarveharkinnan vastaisuutta lukuun ottamatta - puhtaimmillaan sitä produktivistista oppia, jossa palkkatyön ensisijaisuus kulkee läpi koko yhteiskuntapolitiikan. Ne ovat myös osa sitä laajalti valtaeliitin julistamaa näkemystä, jonka mukaan hyvinvointivaltio on pelastettavissa korkean työllisyysasteen avulla, ja tätä tavoitetta palvelemaan on kaikki politiikan teon lohkot viritettävä. Varsinkin laajoihin julkisiin palveluihin perustuvat hyvinvointivaltiot epäilemättä edellyttävät korkeaa työllisyysastetta, mutta onko produktivistinen hyvinvointivaltion turvaamisretoriikka sittenkään kovin rehellistä? Näkemykseni on, että työllisyyden nimissä hyvinvointivaltioon tehtyjen muutosten, kuten vähimmäisetuuskien tason madaltamisen, sosiaaliturvan vastikkeellistamisen, sosiaalivakuutuksen kattavuuden supistamisen ja universalismin yleisen heikentämisen jälkeen emme enää voi puhua samasta hyvinvointivaltiomallista, jonka ”pelastamisen” nimissä edellä mainittuja toimia on tehty.

Produktivistinen korkean työllisyyden strategia hylkää työvoiman tarjonnan vähentämisen mallit, kuten työn jakamisen, keinoina reagoida työttömyysongelmaan. Se suhtautuu myös kriittisesti resurssien uudelleen jakoon keinona hoitaa köyhyyttä. Eräänlainen produktivistisen ajattelun huipentuma on, että suurtyöttömyyden ja taloudellisten vaikeuksien kanssa kamppailevassa Saksassa on alettu vaatia yleistä työajan *lisäämistä* (Helsingin Sanomat 15.7.2003). Kiander on ilmaissut produktivismiin pohjautuvan yhteiskuntapolitiikan periaatteita seuraavasti (2002a, 78):

Hätäisen analyysin tuottama yksinkertainen resepti tuloerojen kaventamiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi on ehdotus pienituloisille suunnattujen tulonsiirtojen lisäämiseksi. Jotta huono-osaisuutta voitaisiin vähentää olisi parannettava perusturvaa. Äärimmäisen johtopäätöksen mukaan tulisi

siirtyä kansalaispalkka- tai perustulojärjestelmään, jossa kaikille taattaisiin riittävä minimoitointulo ilman tarveharkintaa tai ehtoja.

Tällaista yksinkertaisuudessaan houkuttelevaa linjaa voi kuitenkin pitää kestäättömänä monesta syystä. Tärkein niistä on se, että passiivisten tulonsiirtojen kasvattaminen ei paranna itse ongelmaa, joka on ansiotyöstä syrjäytyminen. Vaikka tulonsiirtoihin käytettäisiin paljonkin enemmän rahaa kuin nyt, köyhien suhteellinen asema ei välttämättä paranisi pysyvästi.

Kianderin ajattelu on äärimmäisen selkeää. Se tunnustaa ansiotyöstä syrjäytymisen ongelmana, mutta ei sitä, että kaikkia ansiotyöstä syrjäytyneitä ei olisi mahdollista saada kannustettua tai aktivoitua nykyiseen työelämään. Se ei myöskään tunnusta, että normin mukaisen ansiotyön ulkopuolellakin voi olla mielekäästä elämää tai että siellä olevien vähimmäisturvalla (esimerkiksi minimiäitiyspäivärahalla) ei olisi mahdollista tulla toimeen tämän päivän Suomessa.

3.4 Takaisin Suomeen: kannustin- ja velvoitelinja

Tässä luvussa olen käsitellyt kansainvälistä produktivistista projektia: Yhdysvalloissa ja Euroopassa muotoutunutta yhteiskuntapoliittista linjaa, jossa kasvavien sosiaalisten tarpeiden ja rajallisten julkisten resurssien ristiriitaa on pyritty ratkaisemaan korkean työllisyysasteen ja työetiikan korostamisen avulla (Julkunen 2001, 166). Tämä hegemoninen projekti ilmenee Iso-Britanniassa ”kolmantena tienä” ja Suomessa - tässä tutkielmassa käyttämäni käsitteen mukaisesti - ”kannustin- ja velvoitelinjana”.

Markku Lehdon mukaan kulutusmahdollisuuksien tasaaminen ei enää riitä aktivointikeinoksi. ”Sosiaalipolitiikka on yhä korostetummin muuttumassa passiivisesta turvan takaajasta aktiiviseksi kannustajaksi. Samalla toimenpiteet alkavat enemmän muistuttaa investointia kuin julkista kulutusta” (Lehto 2001, 78). Lehto on paitsi tutkija myös sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö – siis osa sitä valtaeliittiä, joka on ollut muotoilemassa Suomen hyvinvointivaltiota kannustavammaksi, aktivoivammaksi ja velvoittavammaksi.

Lehdon näkemykset sosiaalipolitiikan luonteen muutoksesta kiinnittyvät vahvasti kolmannen tien sosiaaliseen investointivaltioon. ”Suomi näyttää seuraavan lähinnä isoja EU-maita – niin kuin se on seurannut ennenkin”, toteaa Rahkonen ja luettelee joukon avauksia ja keskustelun aiheita, jotka noudattelevat kansainvälistä produktivistista suuntausta: sosiaaliturvan ”väärinkäyttö”, sosiaali- ja työttömyysturvan vastikkeellisuus, työttömien velvoittaminen `töihin`, ellei `pätkättöihin` niin yleisiin töihin (Rahkonen 2000, 75). Eikä keskustelu ole jäänyt vaille konkreettisia esityksiä, vaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön Aktiivinen sosiaalipolitiikka - työryhmän esitys ”tehostetuista toimista vaikeasti työllistettäville ja syrjäytymisuhan alaisille työttömille” piti sisällään mm. ehdotuksen, että ”kuntouttavasta työllistämisestä kieltäytyvä menettäisi osan tuesta” (emt, 75).

Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa kannustavuus, aktiivisuus, pidättyvyys resurssien jaossa ja oikeuksien kytkeminen velvollisuuksiin näyttävät olleen vahva suuntaus 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Tätä tematiikkaa jatkan luvussa 4, kun tutkin tutkimuskirjallisuuteni aikalaiskuvausten kautta poliittista toimintaa pääministeri Ahon ja Lipposen hallitusten aikana. Julkunen (2001, 13) kutsuu 1990-luku pitkäksi 1990-luvuksi, koska siihen mahtui niin paljon erilaisia periodeja ja tapahtumia ja koska se piti sisällään niin suuren murroksen suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Tähän Suomessa toteutettuun suunnanmuutokseen paneudun tutkielman seuraavissa luvuissa tutkien sosiaalipolitiikan instituutioiden muutosta, poliittisten toimijoiden roolia muutoksessa ja muutokseen liittyvää hallinnan retoriikkaa.

4. SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNNANMUUTOS

Tämä luku kuvaa nimensä mukaisesti sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta. Tutkimusintressinäni on ennen kaikkea yhdistää muutokset ja niiden toteuttajat. Näkemykseni on, että tehtävät politiikkavalinnat eivät ole ”välttämättömyyksiä”, vaan ne liittyvät kiinteästi erilaisiin intresseihin, joita poliittista valtaa käyttävillä eri toimijoilla on. Keskityn aluksi kuvaamaan suunnanmuutosta kahden eri hallituskoalition harjoittamana politiikkana. Luvun lopuksi laajennan tarkastelunäkökulmaa hallituspolitiikkaan vaikuttaneisiin poliittisiin toimijoihin: puolueisiin, etujärjestöihin ja virkamieseliittiin.

Vielä 1980-luvun loppu oli Suomessa hyvinvointivaltion ekspansion aikaa. Tulonsiirtojärjestelmiä laajennettiin ja varsinkin julkisen sektorin henkilöstöä lisättiin. Useimmissa muissa Euroopan valtioissa hyvinvointivaltion ekspansio oli jo pysähtynyt ja jopa ensimmäiset leikkaukset toteutettu, rajuimpina konservatiivisen pääministeri Thatcherin Iso-Britanniassa (Pierson 1994). Mutta myös esimerkiksi Tanska kävi 1980-luvulla läpi oman ”perunakuurinsa” (Kosonen 1998). 1990-luvun alussa Suomi monien onnettomien yhteensattumien seurauksena ajautui historiansa syvimpään taloudelliseen lamaan, jonka seurauksena kriisiytyi myös hyvinvointivaltio ja se joutui Suomessakin leikkausten kohteeksi (Kiander 2001).

Hyvinvointivaltion toimintaympäristö muuttui rajusti, mutta pelkkä lama ei riitä selitykseksi sille, miksi hyvinvointivaltion instituutioiden uudelleen järjestäminen toteutettiin juuri tapahtuneella tavalla. Talouskriisistä seurannut hyvinvointivaltion rahoitusvaje selittää hyvinvointivaltioon kohdistuneet leikkaukset korkeintaan yleisellä tasolla, mutta se ei selitä niiden kohdentumista. Julkusen (2001) mukaan lama antoi eliitille mandaatin toteuttaa Suomessa sama yhteiskuntapoliittinen käänne, mikä monissa muissa länsimaissa oli jo aiemmin toteutettu: Suomi liitettiin avoimeen maailmantalouteen, markkinoiden aluetta laajennettiin, julkisten menojen kasvu pysäytettiin ja hyvinvointivaltion toimintamalleja muokattiin aiempaa työorientoituneemmiksi. Kyse ei ollut pelkästään pragmaattisesta julkisen talouden tasapainottamisesta. Julkusen (mt.) mukaan Suomessa toteutettiin tietoinen sosiaalipoliittinen reformi, jonka seurauksena hyvinvointivaltiomallimme on nyt

oleellisesti erilainen kuin ennen 1990-luvun lamaa. Tätä tulkintaa käytän myös oman analyysini lähtökohtana.

4.1 Porvarihallitus

Pääministeri Esko Ahon (kesk.) johtama Keskustan, Kokoomuksen, Rkp:n ja Kristillisen liiton muodostama hallitus – josta käytän tästä eteenpäin nimitystä porvarihallitus – aloitti taipaleensa keväällä 1991 Suomen ajautuessa syvälle lamaan. Porvarihallitus korosti laman torjunnassa avoimen sektorin vahvistamista ja julkisen sektorin saneeraamista, kireää raha- ja finanssipolitiikkaa sekä viennin kilpailukyvyyn edistämistä. Sosiaaliturvan karsinta aloitettiin vuonna 1992 valtion budjettiin liitetyllä säästöohjelmalla. Kariston, Takalan ja Haapolan (1997, 317) mukaan ”valtion velkaongelmiin vetoamalla puolueilta, kansanedustajilta ja kansalaisilta haettiin ja saatiin hyväksyntä välttämättömäksi koettuun vyönkiristykseen. Poikkeuksellisen mittavia säästöohjelmia ja etuuksien leikkauksia kyettiin toteuttamaan ilman vakavaa vastarintaa”.

Porvarihallituksen säästöpolitiikka¹¹ on usein kutsuttu ”juustohöylälinjaksi”. Siinä tarkoituksena on kohdistaa pieniä leikkauksia sinne tänne, ja kiinnittää päähuomio siihen, millainen säästösumma eri leikkausten yhteisvaikutuksena saadaan aikaan. Säästöpolitiikka henkilöityi valtiovarainministeri Iiro Viinaseen (kok) ja valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Raimo Sailakseen (erityisesti vuoden 1992 säästölistan, ”Sailaksen paperin”, ansiosta). Leikkauslistoista kertyi ”säästöpaketteja”, joiden avulla lepyteltiin markkinavoimia ja haettiin Suomelle uskottavuutta kansainvälisillä luottomarkkinoilla. Työnteon kannustamisen nimissä toteutettavasta sosiaalipoliittisesta reformista ei puhuttu, vaan säästöjä perusteltiin velkaantumisen hillitsemisellä ja hyvinvointivaltion pelastamisella (2001, 157).

Ahon hallitus tulkitsi työttömyyden nousun ensisijaisesti rakenteelliseksi kilpailukykykriisiksi (Kiander 2001, 25). Työttömyyden hoitaminen keynesiläisen

¹¹ Mainitsen tutkielmassani sosiaalipoliittisten uudistusten toteuttajaksi hallituksen, mikä on tietenkin sikäli virheellistä, että lainsäädäntövalta on Suomessa eduskunnalla. Käytännössä kuitenkin eduskunta säättää Suomessa lait hallituspuolueiden eduskuntaenemmistön turvin ja eduskunnasta puhuminen hallituksen sijaan häivyttäisi tarkastelusta kulloinkin vallassa olleet puolueet, jotka ovat merkittäviä tälle tutkielmalle.

talouspolitiikan mukaisella elvytyksellä – kysyntää lisäämällä ja investointeja käynnistämällä – ei tullut kysymykseen, vaan sitä pidettiin jopa vahingollisena keinona. Sen nimittäin ajateltiin johtavan valtion entistä pahempaan velkaantumiseen ja julkisen sektorin paisumiseen entisestään. Suhtautumisessa työttömyyteen oli vallalla eräänlainen ”sitten kun” –mentaliteetti. Kianderin (2001, 54) mukaan ”mielenkiintoista, mutta samalla Suomen mallin mukaista on se, että talouspolitiikka ei kiinnittänyt juuri lainkaan huomiota kansalaisen elintasoon ja työllisyyteen”. Ajateltiin, että työttömyys lähtee alenemaan kunhan talouden pohja on ensin muuten tervehdytetty (Kiander 2001, 51-56).

Useissa aikalaiskuvauksissa on katsottu hallituksen ajatelleen laman ja työttömyyden olleen jopa hyväksi suomalaisille; ne tulivat ikään kuin tervehdyttävänä rangaistuksena elämisestä yli varojen (ks. esim. Kantola 2001, 315). Soininvaaran (1994, 29) mukaan valtaeliitillä oli tarkoituksena päästää työttömyys kohoamaan 250 000:een, mutta ”lama pääsi ryöstäytymään käsistä”. Soininvaaran lisäksi Kiander (1999, 11) kritisoi korkean työttömyyden hyväksymistä talouden sopeuttamisvälineenä, sillä kasvava ja ennen kaikkea pitkäaikaistuva työttömyys juuttuu helposti lähtötilannetta korkeammalle tasolle ja aiheuttaa vakavia julkisen talouden tasapaino-ongelmia.

4.1.1 Julkisen sektorin saneeraus

Kun valtaosa palkansaajista työllistyi ulkomaiselta kilpailulta suojatulla yksityisellä sektorilla tai valtion ja kuntien palveluksessa, hyvinvoinnin kasvattaminen näytti taistelukysymykseltä. Unohdettiin, että kaikkien saavutettujen uusien etujen kustannukset kiertyivät työnantajalta tavaroiden ja palvelujen hinnassa tai verotaakan muodossa taistelijalle itselleen. Laskujen viimeinen maksaja olikin suomalainen kuluttaja ja veronmaksaja itse. (Aho 1996, 65)

Porvarihallituksen pääministerin analyysi Suomeen rakennetun ”suljetun palkansaajayhteiskunnan” umpikujasta on pohjana hänen hallituksensa saneerauspolitiikalle. Verovaroilla ylläpidettävää julkista sektoria oli saneerattava, jotta

tuottava avoin sektori saisi tilaa vahvistua. Käytännössä julkisen sektorin saneerausta toteutettiin kolmella Julkisen (2001, 97; ks. myös Kosonen 1998, 360-366) kuvaamalla tavalla. Ensinnäkin budjetteja pyrittiin jäädyttämään. Toiseksi valtion ja markkinoiden (tai julkisen ja yksityisen) rajaa siirrettiin ja se tehtiin epämääräisemmäksi, julkisia menoja yksityistettiin, toteutettiin yhtiöittämistä, liikelaitostamista, ulkoistamista ja kilpailuttamista. Kolmanneksi julkisen sektorin johtamis- ja budjetointijärjestelmiä uudistettiin markkinahenkisemmiksi esimerkiksi siirtymällä tulos pohjaiseen budjetointiin ja tulosjohtamiseen.

Porvarihallituksen tehottomuus- ja passiivisuuskritiikki osui siis ennen kaikkea julkisiin palveluihin, missä on selvä linjaero myöhemmin kuvaamani ns. sateenkaarihallituksen linjaan. Linjavalinta johti julkisen sektorin rajuun saneeraukseen, jonka toteuttamisvastuu lankesi hyvinvointipalvelujen järjestämistä vastaavalle kunnille (Julkunen 2001, 118). Kunnallistalouteen kohdistui samanaikaisesti kaksi rajua iskuja: yhtäältä valtionosuuksien leikkaukset ja toisaalta talouselämän laman sekä kasvavan työttömyyden johdosta vähentyneet ansio- ja yhteisöverotulot. Kunnat ajautuivat palvelujen leikkausten, työttömyyden kasvun, kulutuskysynnän heikkenemisen ja rahoituskriisin toinen toisiaan ruokkivaan oravanpyörään. Kianderin (2002b, 56-58) mukaan porvarihallituksen kireällä raha- ja finanssipolitiikalla oli kriisiä pahentava vaikutus: ne supistivat taloutta ja pahensivat työttömyysongelmaa, minkä seurauksena sosiaaliturvamenot jatkoivat säästöistä huolimatta jyrkkää kasvua ja lainanottotarve kasvoi entisestään.

4.1.2 Sosiaalinen korporatismi ja ansioturva tulilinjalla

Lama-aikana elinkeinoelämästä kuului vahvoja viestejä halusta katkaista konsensuksen perinne. Vaadittiin sopimisjärjestelmän hajauttamista, joustoja työehtoihin sekä sosiaalivakuutuksen leikkaamista ja työnantajien vastuun vähentämistä sen rahoituksessa (Julkunen 2001, 80). Harjoitetussa politiikassa suuntaus oli näiden vaatimusten mukainen, joskin hurjimmat työnantajaleiristä tulleet vaatimukset saivat

aikaan vain kovan julkisen väittelyn.¹² Käytännössä hallitus tuki työnantajien pyrkimystä muuttaa pelin sääntöjä talouskriisiä hyväksikäyttäen (emt, 80).

Porvarihallitus pyrki toteuttamaan uutta ”vallanjako-oppia”, jonka mukaan Suomen Pankki hoitaa rahapolitiikan, hallitus finanssipolitiikan ja työmarkkinajärjestöt työllisyyden (Julkunen 2001, 80; Kiander 2001, 29). Työllisyyden hoito ei siis tuon opin mukaan kuulunut raha- ja finanssipolitiikalle. Ay-liikkeessä ei tietenkään suostuttu kantamaan yksin tällaista vastuuta varsinkin, kun se olisi tarkoittanut sitä, että työttömyyskierteen katkaiseminen olisi hoidettu palkkojen ja työehtojen joustoilla. Aho on piikitellyt ay-liikkeen ”yhteistyöhalutonta” asennetta kertoessaan Paperiliiton puheenjohtaja Antero Mäen ja Metallityöväen Liiton puheenjohtaja Per Erik Lundhin vaatineen palkkojen alentamisen sijaan devalvaatiota vuonna 1991: ”Meidät on valittu nostamaan palkkoja, ei laskemaan niitä”, uhosivat Mäki ja Lundh pääministerille (Aho 1996, 45-46).

Ay-liikkeen vaikutusvallan heikentäminen on usein kuulunut olennaisesti hyvinvointivaltion reformiin. Tunnetuin esimerkki tästä on ollut Thatcherin Iso-Britannia. Ilmonen (1993, 94-95) katsoo Suomessakin porvarihallituksen ja työnantajien kohdistaneen laman varjolla ideologisen hyökkäyksen ay-liikettä vastaan. Yhtenä tällaisena pyrkimyksenä ay-liikkeen aseman heikentämiseen voidaan katsoa olleen hallituksen yrityksen puuttua työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennysoikeuteen, millä todennäköisesti olisi ollut järjestäytymisastetta alentava vaikutus. Suomessa ammattiliitoilla ja ansiosidonnaisella työttömyysturvajärjestelmällä on vahva kytkös, millä on arvioitu olevan suuri merkitys Suomen kansainvälisesti korkealle järjestäytymisasteelle (Kangas 2002, 245). Tästä näkökulmasta porvarihallituksen pyrkimykset leikata ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja eriyttää sen hallinnointia ammattiliittojen työttömyyskassoista - mikä oli myöhemmin pyrkimyksenä myös Keskustan työreformi-ohjelmassa - nähtiin ay-liikkeessä aiheellisesti uhkana sen omaa valta-asemaa kohtaan. Näiden pyrkimysten vastustus ajoi ammatilliset keskusjärjestöt uhkaamaan vuosien 1991–1995 aikana istunutta

¹² Tällaisia olivat työnantajajärjestö STK:n (nyk.TT) palkansaajajärjestöissä ”saatanallisiksi säkeiksi” ristityt esitykset vuonna 1991, sekä EVA:n raportti julkisesta taloudesta ”Hyvinvoinnin parempi huominen” vuonna 1994.

porvarihallitusta kolme kertaa yleislakolla. Pääministeri, Suomen Keskustan puheenjohtaja Esko Aho on linjannut tavoitteitaan seuraavasti:

Perusturvan lisäksi on rakennettava yhtenäinen ansioturva, jonka rahoitus ja etuudet on mitoitettava niin, että kansantalouden kantokyky ne kestää. Kiireellisintä on työttömyysturvan uudistaminen. Nykyisistä [ammattiliittojen ylläpitämistä¹³] kassoista tulee luopua ja tilalle luoda yleinen ja yhtäläinen työttömyysvakuutus, jossa maksuvelvollisuudet ja etuudet määräytyvät kaikille yhtäläisin perustein. (Aho 1996, 94)

Ahon tavoitteiden pohjalta valmisteltu Keskustan työreformi-ohjelma olisi toteutuessaan ollut todellinen uhka Suomen ay-liikkeelle ja sosiaaliselle korporatismille. Ammattiliittojäsenyyteen liittyvä ansiosidonnainen työttömyysturvajärjestelmä on korkean järjestäytymisasteen perusta. Ns. Ghentin mallin, jossa ay-liike vastaa työttömyysvakuutuksen organisoinnista, mukaisissa maissa eli Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa järjestäytymisaste on yli 80% kun muissa OECD-maissa se on keskimäärin noin 30%. Lisäksi järjestäytymisaste ollut viimeisten parin vuosikymmenen ajan laskussa lähes kaikissa maissa. (Kangas 2002, 245; Timonen 2002.)

Ay-liike kuitenkin kesti porvarihallituksen aikana siihen kohdistuneen paineen. Järjestäytymisaste pysyi korkeana ja jopa kasvoi lama-aikana, ansiosidonnainen sosiaalivakuutus onnistuttiin yleislakkouhkien avulla säilyttämään perusteiltaan melko muuttumattomana¹⁴ ja ay-liikkeellä oli merkittävä vaikutus sekä vuonna 1995 tapahtuneeseen hallituspohjan vaihdokseen että sen jälkeen muodostetun uuden hallituksen harjoittamaan politiikkaan. Hallitusten suhdetta ay-liikkeeseen ovat vastakkaisten leirien edustajat, porvarihallituksen pääministeri Esko Aho (kesk.) ja I sateenkaarihallituksen pääministerin talouspoliittinen neuvonantaja Pentti Puoskari (sd.) kuvanneet seuraavasti:

Suomeen on syntynyt työmarkkinoiden sisäpiiri. Se pitää huolen siitä, että tulonjakokilpailussa parhaiten menestyvät

¹³ Lisäys PM.

¹⁴ Merkittävimmät ansiosidonnaisen sosiaalivakuutukseen tehdyt muutokset liittyivät vakuutusmaksujen maksuperusteissa tapahtuneisiin muutoksiin. Työnantajien maksutaakkaa siirrettiin palkansaajille.

saavat vielä hyväkseen sosiaaliturvajärjestelmien tuen. Innokkaimpia työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen leikkaajia ja ehdottomimpia ansiosidonnaisten etuuksien uudistamisen vastustajia ovat ainakin oman kokemukseni perusteella olleet vahvimpien ammattiliittojen johtajat. Kun oli etsittävä työttömyysturvamenojen säästöjä, heiltä tuli selkeä ohje: ottakaa peruspäivärahasta. (Aho 1996. 50-51.)

Mutta politiikka, joka tyydytti [Keskusta]puolueen kantaväkeä, ei riittänyt kukaan uusille palkansaajaaänestäjille, joiden turvallisuus horjui työttömyyden ja sosiaaliturvan leikkausten vuoksi. Keskusta yritti kyllä vakuuttaa myös tätä joukkoa korostamalla kattavan perusturvajärjestelmän luomista, perinteisen kannattajajoukkonsa näkökulmasta muotoiltua mutta lamatilanteessa laajempaa kantavuutta saanutta tavoitettaan. Tämän myönteisenä koetun tavoitteen käänköpuolena oli kuitenkin aikomus karsia ansioiden menetystä korvaavia etuuksia. Keskustan into ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja muiden vastaavien etuuksien karsimiseen tuli karvaana yllätyksenä puolueen palkansaajaaänestäjille ja pani liikkeelle äänestäjien paluumuuton jo heti hallituskauden alussa. (Puoskari 2002, 83.)

Puoskarin ja Ahon kirjoitukset myös ennakoivat vuoden 1995 hallitusvaihdoksen jälkeen tapahtunutta linjamuutosta. Sosiaaliturvan karsinnan painopiste siirtyi ansioista riippumattomaan perusturvaan (Julkunen 2001, 149-150; Kiander 2001, 106).

4.1.3 Suhtautuminen työttömyyteen

Millainen oli porvarihallituksen työpolitiikka? Puoskarin (2002, 82-83) mukaan työpolitiikka oli tärkeällä sijalla Ahon hallituksen työohjelmassa mutta sisällöltään

yksipuolisena. Hallitus korosti työmarkkinoiden jäykkyyksiä työttömyyden taustatekijänä ja uusliberalistisen markkina-autopian vallassa se hukkasi mahdollisuutensa toteuttaa työllisyyttä edistäviä uudistuksia työlainsäädännössä ja kollektiivisessa sopimusjärjestelmässä. Aho vierittää syyn työttömyyden kasvusta ay-liikkeelle, joka kaatoi hallituksen vuonna 1991 ajaman yhteiskuntasopimuksen, jonka keskeisenä sisältönä oli yleinen palkkojen alentaminen. ”Yhteiskuntasopimuksen kaatuminen romutti yrityksen palauttaa menetetty kilpailukyky niin työnantajien kuin työntekijöidenkin valtaenemmistön etujen mukaisella tavalla. Sen jälkeen kaikki joustopaine kohdistui valuuttakurssiin ja työttömyyteen” (Aho 1996, 61). Aho siis myöntää suoraan hallituksensa antaneen periksi taistelussa työttömyyttä vastaan sen jälkeen, kun etujärjestöt olivat hylänneet sen ajaman työttömyydenhoitomallin. Yhteiskuntasopimusta on myöhemmin epäilty; esimerkiksi Kianderin (2001, 27) mukaan sopimuksesta keskusteltaessa ei juurikaan murehdittu sen deflatorisen luonteen aiheuttavia haittoja. Eli kulutuskysyntää entisestäänkin alentanut sopimus olisi saattanut vain syventää lamaa ja lisätä työttömyyttä (ks. myös Vartiainen 1993, 73).

Porvarihallituksen aikana ”työttömyysturvaan lisättiin huomattava määrä työkurin ja –moraalin ylläpitoon tähtääviä aineksia”, kuten Anttonen ja Sipilä (2000, 91) toteavat. Luotiin työmarkkinatuki, jonka tarkoituksena on vähentää vanhan työttömyysturvan piiriin pääsevien määrää ja julkiselle sektorille asetetusta työllistämismäärästä luovuttiin. Näitä molempia perusteltiin (tietysti) rahoituksellisilla ongelmilla, mutta niissä on näkyvissä selvää moraalista suhtautumista työttömyyteen ja työttömiin; työttömyysongelmaa siirrettiin julkisen vallan vastuulta työttömien itsensä vastuulle. Tämä oli alkua sille läpi 1990-luvun jatkuneelle työttömyysongelman ”ulkoistamiselle”, jossa työllistyminen nähdään ennen kaikkea yksilön itsensä velvollisuutena ja jossa julkisen vallan tehtävänä ei enää ole tarjota subjektiivista ”oikeutta työhön” vaan aktiivitoimia ja kannustimia.

Laman myötä käynnistyi keskustelu niin sanotuista kannustinloukuista. Julkaistiin laskelmia, joiden mukaan joissakin tapauksissa (pienipalkkaisen) työn vastaanottaminen ei ole työttömille taloudellisesti kannattavaa. Ratkaisuehdotuksena oli työttömien sosiaaliturvaetuuksien leikkaus, joka olikin luonteva seuraus rakennekriikistä, jonka mukaan suurtyöttömyys selittyy osittain työttömien heikolla työmotivaatiolla ja ylimitoitetulla työttömyys- ja toimeentuloturvalla. (Kiander 2001, 57) Käytännössä

passivoivan sosiaaliturvan kritiikki kohdistui ennen kaikkea ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, jota Ahon hallitus pyrkikin leikkaamaan osin siinä onnistuen, osin ammattiyhdistysliikkeen vastustuksen vuoksi epäonnistuen (Timonen 2002).

4.1.4 Porvarihallitus ja hyvinvointivaltion reformi?

Tutkimuskysymykseni liittyy hyvinvointivaltion toimintamekanismien rakenteelliseen uudistamiseen kannustin- ja velvoitelinjan mukaisesti. Porvarihallituksen toimintaa tutkiessani tällainen sosiaalipolitiikan strateginen uudistaminen on jäänyt vähälle tarkastelulle. Syy siihen on se, ettei porvarihallituksen ote sosiaaliturvaan ollut erityisen strateginen. Säästöjä tehtiin mistä voitiin. Tiettyä solidaarisuutta tavoiteltiin pyrkimyksellä olla puuttumatta vähimmäisturvaan, sekä sillä, että maksukykyiset, eli ne joilla vielä oli työpaikka, saivat osallistua budjetin tasapainottamiseen kiristyneen verotuksen ja käyttöön otettujen uusien palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen kautta (Julkunen 2001, 149). Tämän tutkielman alussa määrittelemälleni kannustin- ja velvoitelinjalle nuo toimenpiteet ovat osin jopa vastakkaisia. Selkeää sosiaalipolitiikan uutta orientaatiota ei porvarihallituksen aikana tehty, joskin työmarkkinatukeen liittyvät uudistukset loivat omalta osaltaan pohjaa sille projektille, joka jatkui ja vahvistui sateenkaarihallitusten aikana.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että porvarihallituksen mahdollisuudetkin muotoilla yhteiskuntapolitiikkaa uudella tavalla olivat hyvin rajalliset, vaikean taloustilanteen oloissa sen politiikka oli enemmänkin päälle kaatuvien ongelmien hoitamista (vrt. Julkunen 2003, 88; Kiander 2001, 106). Selkeimmin pyrkimykset hyvinvointivaltion instituutioiden uudelleenmuotoiluun näkyivät julkisen palvelusektorin saneerauksessa sekä pyrkimyksenä toteuttaa reformia työmarkkinoilla (Julkunen 2003). Työvoimakustannuksia ja työaikoja pyrittiin joustavoittamaan, mutta porvarihallituksen ja työnantajien ”suuri tavoite”, työttömyyden torjunta työn hintaa alentamalla epäonnistui surkeasti.

4.2 Sateenkaarihallitukset: linjan muutos

Vuoden 1995 vaaleissa suurimmaksi puolueeksi nousi SDP, joka kokosi hallituksen sosiaalidemokraattien ja Kokoomuksen ympärille. Poikkeuksellisen laajapohjaista

hallitusta täydensivät Vasemmistoliitto, Vihreät ja RKP. Tuosta pääministeri Paavo Lipposen (sd.) johtamasta hallituksesta, sekä myös vuoden 1999 vaalien jälkeen samalta pohjalta muodostetusta hallituksesta, käytän tästä eteenpäin nimitystä sateenkaarihallitus.

Tavoite työttömyyden puolittamisesta ja sitoutuminen työllisyyden kohentamiseen erotti sateenkaarihallituksen linjan porvarihallituksesta. Julkusen (2001, 150) mukaan uuden hallituksen ”politiikassa näkyi se työllisyyskeskeinen linja, joka alkoi kehkeytyä muuallakin Euroopassa”. Työorientoitunut linja näkyi myös siinä, että ote sosiaaliturvaan oli strategisempi. Siinä missä porvarihallituksen poliittinen retoriikka korosti rakennesiirtymää yksityisen sektorin suuntaan, korosti sateenkaarihallitus työllisyyttä ja työn teon kannattavuutta. (emt. 149-150.)

Myös Kiander (2001, 92) toteaa leikkaus-, säästö ja kiristyspolitiikassa tapahtuneen muutoksen hallituksen vaihduttua vuonna 1995. Kianderin mukaan porvarihallitus yritti painottaa leikkaukset ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan ja julkisiin palveluihin. Lisäksi palkansaajien verotusta kiristettiin. Sateenkaarihallitus puolestaan ryhtyi kasvattamaan julkista palvelutuotantoa ja keventämään palkansaajien verotusta. Sosiaaliturvan karsinta kohdistettiin passiiviseen¹⁵, ei työperusteiseen ja työnteolle vaihtoehoiseen sosiaalipolitiikkaan kuten kotihoidontukeen, lapsilisiin ja ansioista riippumattomaan perusturvaan.

Lipposen sateenkaarihallitukset ovat työttömyyden vähentämisen lisäksi julistaneet tavoitteekseen työllisyysasteen nostamisen¹⁶. Työttömyysasteella ja työllisyysasteella on tärkeä sisällöllinen ero siinä mielessä, että työttömyyden vähentäminen tarkoittaa tilastoitujen työttömien saamista ”pois tilastoista” esimerkiksi työhön, koulutukseen tai eläkkeelle, kun taas työllisyysasteen nostaminen tarkoittaa passiiviväestön saamista työelämään. Siis työttömyysastetta voidaan alentaa, vaikka lisää työpaikkoja ei syntyisikään – niiden määrä voi jopa vähentyä. Työllisyysasteen nostamisen nimissä voidaan työttömyyden vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lisäksi muun muassa

¹⁵ Kianderin määritelmä, joka sopii työlinjan ja sosiaalisen investointivaltion (ks. esim. Giddens 1998) periaatteisiin, jonka mukaan julkisia menoja tulee suunnata ensisijaisesti sellaisiin kohteisiin joiden ajatellaan edistävän työllisyyttä ja taloudellista kasvua.

¹⁶ Kuten myös vuonna 2003 nimitetyt keskustalaisten pääministerien Jätteenmäen ja Vanhasen punamultahallitukset.

pyrkii vetämään kotiäitejä työmarkkinoille leikkaamalla kotihoidontukea. Niin tehtiinkin ja työttömyyden alenemista hidasti aluksi työvoiman tarjonnan odottamattoman nopea kasvu. Lisäksi työllisyysasteen kohottamisen nimissä voidaan rajoittaa ikääntyvien mahdollisuuksia siirtyä eläkkeelle sekä kannustaa opiskelijoita valmistumaan nopeammin rajoittamalla opinto- tai opintotukioikeutta.

Kannustin- ja velvoitelinjassa on keskeistä nimenomaan korkean työllisyysasteen, enemmän kuin työttömyyden vähentämisen korostaminen. Avoimen työttömyyden torjuminen edistämällä muunlaista aktiivisuutta, kuten lasten kotihoitoa tai vapaata opiskelua ei ole tavoiteltavaa, vaan tavoitteena on saada mahdollisimman suuri osa väestöstä palkkatyöhön. Pelottelu ”tukiyhteiskunnan illuusiosta, jossa kuvitellaan olevan jaettavaa ilman työtä” on tyrmännyt tehokkaasti kaikenlaista palkkatyöyhteiskunnan ulkopuolelle suuntautuvien mallien kehittelyä (ks. Kalela 2003).

4.2.1 Takaisin konsensukseen

Ilkka Ruostetsaari (2003) on tutkinut suomalaisten eliittien vuorovaikutusverkostoja ja poliittista konsensusta 1990-luvulla. Hänen mukaansa 1990-luvun alun porvarihallituksen aikana koettiin lyhyt eliittien eriytymisen vaihe, joka kärjistyi syvän taloudellisen laman ja hyvinvointivaltioon kohdistetun säästöpolitiikan oloissa. Tuohon eliittikonsensuksen särkymiseen liittyi porvarihallitus ja koko vasemmiston jääminen oppositioon, hallituksen ajautuminen törmäyskurssille ay-liikkeen kanssa ja työnantajien halu irtautua keskitetystä sopimisasiikasta. (emt.) Eriytymisen vaihe jäi lyhyeksi, mutta se oli sitäkin traumaattisempi¹⁷ ja vuoden 1995 vaaleissa suurimmaksi puolueeksi noussut SDP lähti puheenjohtajansa Paavo Lipposen johdolla muodostamaan uutta, jopa historiallisen laajaa konsensusta. Syntyi laajapohjainen poliittisen kentän ääripäät kattava ns. sateenkaarihallitus ja työnantajat sekä ay-keskusjärjestöt pyrittiin saamaan neuvottelupöytään sopimaan uusista tuloratkaisuista. Uusi konsensus ei siis näkynyt ainoastaan hallituspohjan laajuudessa, vaan koko siinä poliittisten toimijoiden kentän laajuudessa, joka oli sitoutunut harjoitettuun peruslinjaan. (vrt. Kantola 2002, 269-271.)

¹⁷ Vielä vuoden 2003 vaalien alla SDP:n puheenjohtaja, pääministeri Paavo Lipponen varoitteli ”porvarillisesta meiningistä” ellei SDP saa vaaleissa riittävää kannatusta. Keskusta ja Kokoomus

Lipponen ei Ahon tapaan puhunut työjako-opista, vaan päinvastoin korosti talouspolitiikan kokonaisuutta ja laajaa sitoutumista yhteiseen projektiin. Siinä hän onnistuikin: porvarihallituksen aikana suuriin ristiriitoihin ajautuneet työnantaja- ja palkansaajajärjestöt palasivat yhteiseen neuvottelupöytään. Kolmikantayhteistyö palasi jälleen yhteiskuntapolitiikan keskiöön. ”Kolmikantayhteistyöllä ei tehty ainoastaan tulopolitiikkaa, hoidettu tulonjakoa ja solmittu pitkäaikaisia työrahasopimuksia. Sillä on myös vaikutettu korkotasoon, vakautettu valtiontaloutta, määritelty tuloverotuksen taso, hoidettu eläke- ja sosiaalipolitiikkaa ja siloteltu jopa valtionyhtiöiden myyntiä sekä kaiken kruununa järjestetty Suomi EMU:uun”. (Uimonen 1998, 158.) Puoskarin (2002, 109-116) mukaan sateenkaarihallituskausilla solmitut tulopoliittiset kokonaisratkaisut olivat menestystarina: ne turvasivat maltillisen palkkalinjan ja työmarkkinoiden ennustettavuuden vastaten niitä odotuksia, joita tulopolitiikalle oli asetettu kasvuhakuisen politiikan mallissa. SDP:n kyky saada aikaan tulopolitiikkaa oli Puoskarin mukaan merkittävä syy hallituksen vetovastuun vaihtumiseen vuoden 1995 vaalien jälkeen.

Kolmikantayhteistyö ei ole kuitenkaan saanut osakseen pelkkää kiitosta. Uimosen (1998) mukaan tiivis kolmikantayhteistyö on vahvistanut ulkoparlamentaarista järjestövaltaa ja pönkittänyt yhteiskunnan korkeaa työttömyyttä ylläpitäviä rakenteita. Uimonen kritiikin (emt.) mukaan työttömyyden hoitamiselle välttämättömät rakenteelliset uudistukset ovat jääneet tekemättä, koska sateenkaarihallitukset eivät ole uskaltaneet tehdä sellaisia päätöksiä, jotka olisivat olleet työmarkkinajärjestöille epämieluisia. Ahon (1996, 51-52) mukaan Suomeen on käytännössä syntynyt hallitusvallan ja korporaatiovallan liitto. ”Etujärjestöt ovat antamansa poliittisen tuen vastapainoksi päässeet hallituksen peräkamareihin asti valvomaan omia etujaan, mikä on näkynyt säästöjen kohdentumisessa kansalaisten perusturvaan, kuten kotihoidontukeen, opintotukeen ja työmarkkinatukeen. Etujärjestövallalle tärkeisiin etuuksiin ja oikeuksiin puuttuminen on noudattanut aivan toista kaavaa. Monivaiheisten neuvottelujen ja kompromissien kautta luvattut rakenteelliset uudistukset ovat vesittyneet lupauksiksi uusista kolmikantaisista selvityksistä tai olemassa olevien järjestelmien viilauksiksi”, toteaa Aho (emt.,52) poleemisesti.

Kolmikantayhteistyöllä on ollut suuri merkitys sosiaalipolitiikan suunnan muotoilussa. Kianderin (2001, 106) mukaan sosiaalipolitiikan muutos, siirtymä pois passiivisesta eli

näyttävät porvarihallituksen kokemusten jälkeen hakeutuvan hallitusyhteistyöhön mieluummin SDP:n kuin toistensa kanssa.

ansioista riippumattomasta perusturvasta kohti ansiosidonnaista turvaa ja julkisten palvelujen kehittämistä oli myös ay-liikkeen etujen mukainen ja edisti omalta osaltaan hallituksen ajamaa maltillista tulopolitiikkaa. Myös korkean työllisyysasteen politiikka sopii erinomaisesti ay-liikkeelle: merkitseehän se ainakin ideaalisessa tilanteessa sille lisää jäseniä, lisää tuloja ja parempaa neuvotteluvoimaa.¹⁸

4.2.2 Passiiviset tulonsiirrot leikkauspöydällä

Työkeskeisen yhteiskuntapolitiikan perusvirityksen mukaisesti sateenkaarihallitus siirsi sosiaaliturvan leikkausten painopisteen työansioista riippumattomaan ja työnteolle vaihtoehtoiseen sosiaaliturvaan. Näiden ”passiivisten tulonsiirtojen” karsimisen tavoitteena on ollut sekä säästäminen valtion menoissa että työkannustimien lisääminen. Niinpä sateenkaarihallitukset ovat jatkaneet työttömien perusturvaetuuksien kiristämistä, vastikkeellistamista ja muuttamista tarveharkintaiseksi. ”Leikkauspöydälle” ovat lisäksi joutuneet sairauspäivärahat, opintotuki, asumistuki, lapsilisät ja toimeentulotuki. Näihin etuuksiin on tosin tehty parannuksia 1990-luvun loppu- ja 2000-luvun alkuvuosina,¹⁹ mihin oli omalta osaltaan vaikuttamassa julkisuudessa käyty keskustelu lisääntyneestä köyhyydestä ja perusturvan riittämättömyydestä.

Suomessa kysymys pienten lasten vanhempien, käytännössä äitien, sosiaalivaltiokansalaisuudesta on vahvasti puoluepolitisoitunut. Edellisen punamultahallituksen (1983-1987) aikana toteutettiin kompromissi Keskustan (lasten kotihoidontuki) ja sosiaalidemokraattien (lasten päivähoito) edustaman linjan välillä. Produktivistisen sosiaalipolitiikan ja työkansalaisuuden vahvistumisen yksi ilmentäjä oli, että vuonna 1995 aloittanut Lipposen (sd.) hallitus leikkasi rajusti kotihoidontukea (perusosaa pienennettiin 1908 markasta 1500 markkaan) ja samalla laajennettiin päivähoito-oikeutta. (Julkunen 2001, 192-196.) Valtion ja kuntien ristiriitaiset intressit ovat omalta osaltaan lisänneet päivähoidon ja kotihoidontuen vastakkainasettelua: siinä missä valtio on halunnut suosia päivähoitoa nostaakseen työllisyysastetta, ovat kunnat

¹⁸ Tukitöissä ja erilaisissa epätyypillisissä työsuhteissa olevien rekrytointi jo ammattiliittojen jäseniksi on tosin järjestöille valtava haaste, puhumattakaan siitä, että heidät saataisiin rakentamaan luottamusmiesverkostoja tai muuten hoitamaan edunvalvontaa järjestäytyneesti.

¹⁹ Esimerkiksi vuonna 2000 hallitus sopi niin sanotusta köyhyyspaketista, johon kuului mm. tarkistuksia asumistukeen, toimeentulotukeen ja työmarkkinatukeen.

suosineet kotihoidontukea vähentääkseen päivähoitomenoja. Tästä ovat osoituksena erityisesti muuttovoittoisissa, lapsiperhevaltaisissa kunnissa maksettavat kotihoidontuen kuntalisät.

4.2.3 Sosiaalivakuutus ulossulkevana klubina

Saari (2002) on tarkastellut sosiaalipolitiikan uudelleen orientoitumista hyödykemuototeorioiden valossa. Hän jakaa sosiaalipoliittiset hyödykkeet yksityisiin hyödykkeisiin, klubihyödykkeisiin ja yhteisesti omistettuihin resursseihin. Tyypillisiä esimerkkejä eri hyödykemuodoista ovat yksityisten hyödykkeiden osalta palkkatulot, klubihyödykkeiden osalta ansiosidonnaiset sosiaalietuudet ja yhteisten resurssien osalta vähimmäisturvaan kuuluvat etuudet. Saaren johtopäätös on, että eri hyödykkeiden erilainen painottaminen on johtanut yhteiskunnallisten jakojen selkiytymiseen. Yhteiskuntapolitiikassa painopiste on ollut se, että ensimmäisenä on painotettu yksityisten markkinahyödykkeiden antamaa tulotasoa, toissijaisena ovat olleet klubihyödykkeet ja viimeisenä yhteiset resurssit. Lisäksi kansalaiset ovat aiempaa selkeämmin jakautuneet eri hyödykemuotojen pariin. (Saari 2002, 237-239.)

Ensimmäisen sateenkaarihallituksen aikana julkaistiin selvitysmies Arajärven raportti toimeentuloturvaan koskevan lainsäädännön selkeyttämisestä. Raportti oli vallitsevan ajattelutavan mukainen: siinä korostettiin oikeuksien ja velvollisuuksien välistä yhteyttä, minkä periaatteen mukaisesti sosiaalipolitiikka katsotaan legitimiiksi silloin, kun se nojaa vakuutusperiaatteeseen (Saari 2003, 147). Raportti sisälsi muun muassa eräitä vallitsevaa poliittista linjaa kuvanneita esityksiä käsitteellisiksi uudistuksiksi lainsäädäntöön. Käsite *etuus* esitettiin muutettavaksi ansiosidonnaisen turvan kohdalla *korvaukseksi*, joka antaisi sille suuremman legitimitietin. Vähimmäiseturvaan esitettiin otettavaksi neutraali nimitys, *raha*. (emt. 149.) Arajärven raportin esitykset kuvaavat sitä politiikkaa, jossa työperusteista ja ”passiivista” sosiaaliturvaa on työn kannustavuuden nimissä eriytetty toisistaan.

Ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan kolmikantaisesti²⁰ tehdyt uudistukset ovat merkinneet työttömyysturvan kattavuuden pienenemistä. Vuonna 1996 Lipposen

²⁰ Kolmikantaneuvotteluissa ovat osapuolina työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä maan hallitus.

sateenkaarihallitus onnistui vaikeiden neuvottelujen jälkeen (johon kuului myös SAK:n ja STTK:n lakkouhka) samaan työttömyystukiin uudistuspaketin, johon kuului työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen kuudesta kymmeneen kuukauteen, karenssipäivien määrän lisääminen sekä ”työttömyysputkeen” oikeutettujen ikärajan nostaminen 55:stä 57:ään vuoteen. Vaikka nämä muutokset ovat melko pieniä, ainakin jos niitä tarkastelee osana sosiaaliturvan yleistä karsimista, ovat ne joka tapauksessa merkittävämpiä, mihin Ahon porvarihallitus pystyi. (Timonen 2002, 267.)

Uudistukset, joilla on vähennetty ansioturvan kattavuutta puuttumatta turvan tasoon, ovat vahvistaneet sosiaaliturvajärjestelmien eriyttämistä. Samalla sosiaalivakuutusta on entistä selvemmin muutettu ansiotulojen vakuuttamiseksi, mihin liittyy myös palkansaajien omien sosiaalivakuutusmaksujen nostaminen (Julkunen 2001, 217-221). Klubiin, osalliseksi parempitasoisesta sosiaaliturvasta, pääseminen on tehty aiempaa tavoitellummaksi leikkaamalla perusturvan tasoa mutta samalla vaikeammaksi kiristämällä klubiin pääsyn ehtoja.

Kattava ansiosidonnainen sosiaaliturva on tutkimuksissa osoitettu varsin tehokkaaksi köyhyyden torjunnassa (esim. Haataja 1998). Esimerkiksi työeläkejärjestelmän kehittämisellä on todettu olleen suuri merkitys sille, että aiemmin Suomessa hyvin yleinen ikääntyneiden köyhyys on muuttunut marginaaliseksi ilmiöksi. Sosiaaliturvan painottamista ansiosidonnaiseen osaan voitaisiin perustella köyhyyden torjumisella, kuten Palme (1998) tekee, mutta tapa, jolla sosiaaliturvaa on Suomessa uudistettu, ei tue sitä perustetta. Syy sille, miksi ansiosidonnainen sosiaaliturva torjuu paremmin köyhyyttä kuin tasaetuudet tai tarveharkintaiset etuudet, on tietenkin sen korkeampi taso. Ansioturvan ulkopuolelle jäävien köyhyyttä se ei tietenkään torju ja Suomessa kehitys kulki 1990-luvulla siihen suuntaan, että kansalaisia pyrittiin rajaamaan ansioturvan ulkopuolelle. Ansioturvalle pääsyehdoja tiukennettiin²¹, vaikka sen taso säilytettiin ennallaan. Tämä toimintatapa osoittaa, että päätöksentekijät ovat mieltäneet ansioturvan merkityksen ensisijaisesti kannustavuusnäkökulmasta; pidempiaikainen osallistuminen työelämään on palkittu parempitasoisella sosiaaliturvalla.

²¹ Työttömyysturvan ns. paluuehdon kiristämisessä tosin otettiin takapakkia vuonna 2002, kun vuonna 1996 kuudesta kymmeneen kuukauteen pidennetty ehto lyhennettiin kahdeksaan kuukauteen.

4.2.4 Sosiaaliseen investointivaltioon

Julkisissa palveluissa korostui sateenkaarihallitusten aikana niiden työntekoa tukeva luonne. Hyvinvointipalveluja piti kehittää tuottavaksi, ei vain karsia (Julkunen 2001, 150). Porvarihallituksen aikainen kaikkialta leikkaava linja muuttui valikoivammaksi: toisissa kohteissa saneeraaminen jatkui, toisiin panostettiin jopa lisää resursseja. Esimerkkejä produktivistisen ajattelun mukaisesta työntekoa ja tuottavuutta edistävien julkisten palvelujen tukemisesta olivat lisäpanostukset lasten päivähoidon, julkisiin työvoimapalveluihin ja koulutukseen (erityisesti ammatilliseen koulutukseen). Suuntaus julkisten palvelujen kehittämiseen ei toki tarkoittanut sitä, että julkisen sektorin markkinasuuntautuneisuus ja uudet palveluntuottamistavat olisivat vähentyneet, päinvastoin. Kolmannen tien suosima hyvinvointipluralismi, welfare-mix, on ollut vallitseva kehitystrendi myös Suomen julkisten palvelujen kehittämisessä .

4.3 Universalismista tarveharkintaan

Pohjoismaisten hyvinvointimallien normatiivisen perinnön keskeisiä osia ovat ”sosiaalisten oikeuksien universalismi, julkisen vallan vastuu hyvinvoinnin takaamisessa, tasa-arvo ja täystyöllisyystavoite” (Kosonen 1998, 386). Sosiaaliturvan painotuksen siirtyminen yhteisistä resursseista (universalismista) yksityisiin ja klubihyödykkeisiin merkitsi irtaantumista tästä perinnöstä. 1990-luvun muutokset merkitsivät tarveharkinnan lisääntymistä ja velvollisuuksien korostumista oikeuksiin nähden (ks. Julkunen 2001, 231-233). Näin ollen pohjoismaiseen normatiiviseen perintään kuuluva sosiaalisten oikeuksien universalismi sai väistyä aktiivisuus- ja kannustavuustavoitteiden tieltä. Heino (1999) on tutkinut eroja eri EU-maiden sosiaaliturvassa ja havainnut Suomen etäännyneen tulo- ja tarveharkintaisten sosiaalimenojen osuuden korkeuden suhteen olennaisesti muista pohjoismaista: vuonna 1996 Suomen sosiaalimenoista tulo- ja tarveharkintaisia oli 15,7 prosenttia, kun vastaava luku oli Ruotsissa 6,8, Tanskassa 2,8 ja Norjassa vain 2,3 prosenttia. Tässä alaluvussa käyn läpi sitä, mitä tämä siirtymä eri etuusjärjestelmien kohdalla merkitsi.

Työttömien perusturvassa toteutettiin merkittävä rakenteellinen uudistus vuonna 1994. Tuolloin peruspäivärahan saantikriteerit (työssäoloehto ja enimmäiskesto) muutettiin yhdenmukaisiksi ansioturvan kanssa. Niille, jotka eivät saantikriteerejä täytä, luotiin

uusi avustusmuoto, työmarkkinatuki, joka on tarveharkintainen etuus. Se maksetaan vanhempiensa luona asuvalle nuorelle alennettuna ja myös puolison tulot vaikuttavat sen suuruuteen. Työmarkkinatuen toteuttamisessa toteutuksessa näkyy vahvasti aktivointi- ja velvollisuusajattelu: sen saaja on etuuden menettämisen uhalla velvollinen osallistumaan työvoimaviranomaisten osoittamaan koulutukseen, harjoitteluun tai muuhun työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Työmarkkinatuki uudistuksen toteutti Ahon hallitus ja Lipposen hallitus vei sen aktivoivaa luonnetta eteenpäin rajoittamalla alle 25-vuotiaiden ammattikouluttamattomien nuorten oikeutta tukeen ja pidentämällä perusturvalle tai ansioturvalle pääsyn työssäoloehto kuudesta kymmeneen kuukauteen. (Anttonen & Sipilä 2000, 92, Julkunen 2001, 178-180.)

Lasten kotihoidontuessa näkyy erityisen selvästi Keskustan ja sosiaalidemokraattien linjaero. Siinä missä Ahon hallitus vuonna 1992 jopa korotti tukea, toteutti Lipposen hallitus siihen neljänneksen suuruisen leikkauksen, joka on suhteellisesti suurin yksittäiseen etuuteen 1990-luvulla tehty tasoheikkennys. (Julkunen 2001, 194-195.) Suhtautumisessa kotihoidontukeen näkyy selvästi Lipposen hallitusten aikana vahvistunut tulonsiirtojen työllyykkeitä korostava ajattelutapa.

Ansiosidonnaisiin sosiaalietuuksiin tehtiin heikennyksiä sekä Ahon että Lipposen hallitusten aikana. Ahon hallituksen aikana heikennykset kohdistuivat etuuskien tasoon ja hallitus olisi ollut halukas suurempiinkin työttömyysturvan tason heikennyksiin, mutta joutui perääntymään suunnitelmistaan ammattiyhdistysliikkeen yleislakkouhan edessä (Karisto ym. 1997, 321-322). Lipposen hallitusten aikana heikennykset liittyivät enemmän etuuskien peittoon. Sosiaalivakuutuksen klubiluonnetta siis vahvistettiin kiristämällä klubin jäseneksi pääsemisen ehtoja.

Eläkepolitiikassa tapahtui merkittävä periaatteellinen muutos, kun kansaneläkkeen pohjaosan eläke- vähenteisyys toteutettiin. Uudistusta oli valmisteltu jo Ahon hallituksen aikana, jolloin se kuului valtiosihteerin Raimo Sailaksen säästöpaperiin (1992). Hallituspuolueet sopivat uudistuksen toteuttamisesta Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmaneuvoittelussa (1995). Vuodesta 1996 ei kansaneläkkeen pohjaosaa enää maksettu niille, joiden muut eläketulot nousivat riittävän suuriksi. Uudistus oli merkittävä siirtymä pois universalismista, sillä yleistä kansanvakuutusta oli

aiemmin pidetty merkittävänä kansakuntaa yhdistävänä tekijänä. (Julkunen 2001, 217-219.)

Kannustin- ja velvoitelinjan kannalta merkittäviä uudistuksia ovat olleet eläkeikärajojen tarkistukset ja työssä pysymisen kannustimet. Porvarihallituksen aikana (vuonna 1993) sovittiin, että julkisen sektorin eläkkeiden iät, tavoitetaso ja ansainta-aika nousevat siirtymävaiheen jälkeen yksityisen sektorin tasolle. Molempien hallituskoalitioiden aikana on varhaiseläkkeiden ikärajoja nostettu ja työttömyyseläkkeen sekä ns. eläkeputken ikärajoja ja muita ehtoja on kiristetty useaan otteeseen. Työkyvyttömyyseläkkeen taloudellista houkuttelevuutta on vähennetty leikkaamalla ns. tulevan ajan etua ja työkyvyttömyys- ja yksilöllisten varhaiseläkkeiden hylkäysprosentit kasvoivat 1990-luvulla. Työssäpysymiseen on kannustettu myös loppuvuosien ”superkarttumalla” ja takuueläkkeellä. (Julkunen 2001, 200.)

Sairausvakuutuksen päiväraha on ollut universaalien kansanvakuutuksen idean mukainen etuus, sillä sen vähimmäispäivärahaan ja sairaanhoitokorvauksiin ovat olleet oikeutettuja myös muut kuin ansiotulojen piirissä olevat kansalaiset. Sateenkaarihallituksen aikana (vuonna 1996) voimaan tulleen uudistuksen jälkeen sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha poistettiin ja päivärahaa alettaisiin maksaa vain niille, joilla oli ansiotuloja vähintään 5000 markkaa vuodessa. Esitys herätti arvostelua ja eduskunta muutti sitä niin, että tietyin ehdoin kansalaisella saattoi olla oikeus *tarveharkintaiseen* sairauspäivärahaan työkyvyttömyyden pitkittyessä. (Julkunen 2001, 219.)

Toimeentulotuki, jonka aiemmin kuviteltiin jonain päivänä menettävän kokonaan merkityksensä, osoittautui laman aikana erittäin merkittäväksi ”etuudeksi” laajoille kansanjoukoille. Samalla myös se joutui Lipposen toisen hallituksen leikkausten kohteeksi: tuen tasoa alennettiin, asumiskustannusten osalta otettiin käyttöön omavastuu ja harkinnanvaraiset avustukset miltei poistettiin. (Anttonen ja Sipilä 200, 93) Toimeentulotuki perustettiin vanhan huoltoavun tilalle sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä (vuonna 1984). Uudistuksen henki oli aluksi sen suuntainen, että jokaisella apua tarvitsevalla oli subjektiivinen oikeus tukeen, mutta toimeentulotukimonojen noustessa suhtautuminen tiukentui. (Karisto ym. 1997, 300) Toimeentulotuki moraalisine ja harkinnanvaraisine elementteineen on ollut hyvinvointivaltion viimeisiä

jäänteitä köyhäinhuoltoajan sosiaalipoliittisesta ideologiasta. Nyt 2000-luvun alussa ei kukaan esitä visioita toimeentulotuen katoamisesta.

Lapsilisä on 1990-luvulla toteutetun sosiaalipoliitiikan reformin jälkeen ainoa puhtaasti universaalina säilynyt etuus. Siinä ei tänä päivänäkään toteuteta tulo- tai muuta tarveharkintaa. Universaalien lapsilisäjärjestelmänkin oikeutuksesta on aika ajoin käyty julkisuudessa väittelyä ja siihen on vaadittu tuloharkintaa ”rikkaat eivät tarvitse tukia” – argumentein. Sen säilyminen universaalina etuutena on ollut tärkeää siinä mielessä, että (edes) lapsilisä muistuttaa meitä pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ideasta, jossa tärkeänä hyvinvointijärjestelmän legitimizeettinä ylläpitävänä periaatteena on ajatus siitä, että ”kaikki maksavat ja kaikki myös saavat maksuilleen jotain vastinetta”.

4.4 Kenen projekti?

Hegemoninen projekti, kuten tutkielman alussa kuvasin, tarvitsee toteuttajansa, joilla on hallussaan sellaisia valtaresursseja, joilla yhteiskunnallista kehitystä voidaan hallita. Suomalaisen kannustin- ja velvoitelinjan toteuttamisessa ovat yhdistyneet useat politiikan muotoilussa tarvittavien valtaresurssien haltijat. Julkunen (2001, 279) on kuvannut jälkiekspansivisen hyvinvointivaltion työkeskeistä linjaa sosiaalidemokratian ja uusliberalismin kompromissiksi. Giddens (1998) on ilmaissut tämän linjan kolmannessa tiessään, jossa sekä vanhanmallisen sosiaalidemokratian että uusliberalismin nähdään epäonnistuvan modernin maailman hallinnassa. Kolmas tie ei sinänsä edusta näihin aatesuuntiin nähden mitään uutta, se on ennemminkin yhdistelmä niiden parhaista puolista, jossa inklusiopolitiikalla, hyvinvointivaltion reformilla ja markkinasuuntautuneisuudella uskotaan voitavan toteuttaa sosiaalidemokratian arvojen mukaista politiikkaa. Käytännönläheisemmin tämän on ilmaissut Kiander, jonka mukaan Lipposen hallitusten omaksuma uusi työkeskeinen yhteiskuntapoliittinen strategia syntyi eräänlaisena kompromissina tai synteessä toisaalta 1990-luvun puolivälin hyvinvointivaltiokritiikistä ja kannustinloukkukeskustelusta ja toisaalta hyvinvointivaltion vahvasta kannatuksesta (Kiander 2001, 105-106).

Sosiaalidemokraatit ja ammattiyhdistysliike

”Blair on tuonut sen ajattelutavan, että yhteiskunnan suoman turvaverkon ja yksilön vastuun välillä on oltava parempi tasapaino” (Pääministeri Paavo Lipponen Ilta-Sanomien haastattelussa 17.10.1997)

Sosiaalidemokraattisten puolueiden sekä niitä lähellä olevien etujärjestöjen politiikalle on rakenteellispoliittisissa teorioissa annettu suuri merkitys hyvinvointivaltioiden suunnanmuutoksissa (Esping-Andersen 1990; ks. myös Karisto ym. 1988, 213-215). Näyttää siltä, että New Labourin Iso-Britannia on tarjonnut myös Suomen SDP:lle esikuvan kolmannen tien mukaisen politiikan toteuttamisessa. Tämä näkyy ennen kaikkea käytännön politiikassa, ei niinkään puheiden tasolla. Muutamia puheenvuoroja, esim. yllä olevaa Paavo Lipposen kommenttia, lukuun ottamatta ainakin pohjoismaisten sosiaalidemokraattisten puolueiden piirissä tunnutaan vierastavan ”oikeistolaisena” pidettyä New Labouria.

Työkeskeisessä politiikassa yhdistyvät uudet vaatimukset ja vanhat jatkuvuudet (Julkunen 2001, 279). Keskeistä näyttää olevan kansainvälisen produktivistisen projektin yhdistäminen sosiaalisen korporatismiin perinteeseen. Suomen sopeutuminen avoimeen maailmantalouteen sekä talous- ja rahaliitto EMU:n kriteereihin on edellyttänyt palkka- ja muun kustannustason hillintää, mihin on pyritty maltillisilla ja kattavilla tuloratkaisuilla. Ay-liike onkin, vastapainoksi sitoutumiselleen maltilliseen palkkapolitiikkaan, päässyt vaikuttamaan keskeisimpiin yhteiskuntapolitiikan linjaratkaisuihin, minkä lisäksi sen ajamaa ansiosidonnaista sosiaaliturvaa on vahvistettu ja sen oman vaikutusvallan perusteita lujitettu²².

Vasemmiston hallitusvastuulla on arvioitu olleen suuri merkitys sille, että ay-liike on kiinnitetty harjoitettuun politiikkaan (Julkunen 2001, 99-100, 282; Timonen 2003, 267). Timonen (emt. 236-237) on todennut, että sosiaalidemokraatti Lipposen johtama sateenkaarihallitus on pystynyt viemään läpi ay-liikkeelle vaikeampia ratkaisuja kuin mihin Ahon porvarihallitus pystyi. Kuvaavaa onkin, että suomalaiseen konsensuslinjasta ovat sateenkaarihallitusten aikana tehneet irtiottoja lähinnä poliittista

²² Esim. Ruostetsaaren (2003, 112-113) mukaan EMU-ratkaisun yhteydessä sovittujen ns. suhdannepuskuriin suurin merkitys ay-liikkeelle ei ole puskurien itsensä vaikuttavuudessa, vaan siinä, että ne sementoivat työttömyyskassat liittojen hoitoon ja turvasivat ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän pysyvyyden.

riippumattomuuttaan korostavat ammattijärjestöt, kuten AKAVAlainen Lääkäriliitto ja keskusjärjestöihin kuulumaton Lennonjohtajien liitto.

Oikeisto ja elinkeinoelämä.

Kokoomus on hallitusvastuussa muodostanut markkinamyönteisen politiikan etujoukon (Julkunen 2001, 287), minkä lisäksi teollisuuden ja muun elinkeinoelämän intressit ovat olleet keskeisesti vaikuttamassa siihen, millaista yhteiskuntapolitiikkaa Suomessa harjoitetaan.²³ 1990-luvun alussa oli havaittavissa selkeä oikeistolainen irtiotto perinteisestä konsensuslinjasta: Hallitus muodostui puhtaasti porvarilliselta pohjalta ja työnantajaleiri sanoutui irti sosiaalisesta korporatismista. Ideologisesti väritynyt vastakkainasettelun jakso jäi lyhyeksi, ja Lipposen laajapohjaisten hallitusten aikana konsensuspolitiikka ja sosiaalinen korporatismi kokivat suorastaan uuden renessanssin.

Vakaus ja ennustettavuus ovat korostuneet EMU-Suomessa ja työnantajat ovat kokeneet tulopolitiikan toimivaksi järjestelmäksi hillitä palkkakehitystä (Ruostetsaari 2003, 112). 1990-luvun alun vaatimukset sopimusjärjestelmän hajauttamisesta on siis ainakin toistaiseksi haudattu. Oikeiston taloudellisen laman aikana esittämiä vaatimuksia oleellisesti riisutummasta hyvinvointivaltiosta ei laajapohjaisten hallitusten ja sosiaalisen korporatistien oloissa ole voitu toteuttaa. Siitä huolimatta harjoitettu politiikka on pitänyt sisällään sille mieluisia kehityssuuntia: julkista palvelusektoria on saneerattu ja muokattu markkinahenkisemmäksi, palveluja on yksityistetty, työnantajien osuutta sosiaalivakuutuksen rahoituksessa on vähennetty ja sosiaaliturvassa on korostettu kannustavuutta ja velvoitteita (Kosonen 1998, 356-370).

Suomessa on kaiken kaikkiaan ollut syvälle juurtuneena toimintatapana sovittaa yhteiskuntapolitiikkaa talouselämän vaatimusten mukaiseksi (Julkunen 2001, 288), mitä Kosonen (1998, 87) tulkitsee kasaantumisen ja kilpailukyvyn korostamisena sekä hegemonisena porvarillisena toimintatapana. Vanhojen prioriteettien varaan on siis voitu rakentaa mentaalisia ja politiikkajatkuvuuksia, kuten Julkunen (2001, 288) toteaa.

²³ Tässä tutkielmassa rajaan elinkeinoelämän tarkoitamaan sitä edustavia järjestöjä ja yrityksiä, siis selkeästi osoitettavia poliittisia toimijoita, enkä käytä abstrakteja käsitteitä, kuten ”markkinavoimia” tai ”globaalia kapitalismia”.

Virkamieseliitti

Virkamieseliitin roolia on korostettu erityisesti sosiaaliturvaan 1990-luvulla tehtyjen säästöpäätösten suunnittelussa (Julkunen 2001, 147-149; Puoskari 2002 116-126). Virkamiessuunnittelun korostaminen yhteiskuntapolitiikan muotoilussa on suuntautunut erityisesti valtiovarainministeriöön ja henkilöitynyt siellä valtiosihteeri Raimo Sailakseen. Julkunen (2001, 148) mukaan valtiovarainministeriö otti 1990-luvun alussa selkeän aloitteen paitsi säästöjen pakottamisessa sosiaali- ja terveystoimen hallinnonaloille, myös niiden kohdentamisen suunnittelussa. Pääministeri Lipposen talouspoliittisena neuvonantajana toiminut Pentti Puoskari muistelee virkamiesten roolin korostuneen sateenkaarihallituksen ensimmäisinä vuosina. Sen ilmiön teki mahdolliseksi se, että ”poliittinen koneisto oli heikosti valmistautunut – sekä prosessiensa että tietopohjansa osalta – poikkeuksellisen kriisikauden politiikan toteuttamiseen.” (Puoskari 2002, 126.)

Virkamiesvalmistelun korostaminen sopii hyvin yhteen Suomen politiikanteon pragmaattisen ja epäideologisten perustelujen kanssa. Välttämättömyyksien retoriikka siirtää asioita pois politiikan piiristä, epäpolitisoi niitä. Iso-Britanniassa sekä konservatiivit että työväenpuolue ovat pukeneet sosiaalipoliittiset uudistukset vahvasti profiloiduksi ideologiaksi (Julkunen 2001, 288). Suomessa valtaeliitti on omaksunut opin, jonka mukaan säästöpolitiikka on ollut välttämätöntä, jotta hyvinvointivaltio voitaisiin pelastaa (emt, 157).

Välttämättömyysoppi

Edellä mainitsemani hyvinvointivaltion turvaamisretoriikka liittyy niin sanottuun ”välttämättömyysoppiin”, jonka mukaan harjoitettu politiikka on välttämätöntä ja ainoa mahdollista, jotta hyvinvointivaltio voitaisiin säilyttää. Tällaista oppia on määritellyt Blom (1999, 232), jonka mukaan välttämättömyysoppi on sekä toimintaohje että poliittisia päätöksiä oikeuttava legitimitaatio-oppi. Välttämättömyysopin kulmakiviin Blom lukee ainakin seuraavat asiat:

- Suomi on pieni maailmantaloudesta riippuva talous.
- Toisten ”kotimaanmarkkinoiden”, Neuvostoliiton sorruttua, syvä taloudellinen integroituminen EU:hun on Suomelle välttämätöntä ja hyödyllistä.

- Ainut todellinen toimija on markkinavoimat
- Yksilöt ja sosiaaliset toimijat eivät voi mitään taloudellisille tosiasioille, joten heidän tulee mukautua niihin pitäen kuitenkin vastuunalaisesti huolta itsestään.
- Markkinavoimien vaatimukset tietää parhaiten maan hallitus.
- Markkinoiden ja hallituksen määräysten noudattaminen koituu kaikkien yhteiseksi eduksi.

Välttämättömyysoppi kuvaa sitä, miten Suomessa on legitimoitu harjoitettua politiikkaa epäpoliittisella tehtyjä ratkaisuja. Erimielisyys ja erilaisten politiikkavalintojen esiintuominen on toimivan demokratian ehto (Kantola 2002, 303-304) ja poliittisten päätösten oikeuttaminen välttämättömyydellä tai ”ainoan oikean ja järkevän vaihtoehdon” julistamisella on ristiriidassa tämän periaatteen kanssa. Samaan ristiriitaan liittyy se, että Suomessa on tehty itseisarvo siitä, että ”ratkaisuja pystytään tekemään” tai että päätöksenteko sujuu ”tehokkaasti”. Esimerkkejä tästä ovat olleet esimerkiksi tulopoliittiset kokonaisratkaisut, joissa ratkaisun muoto – se, että tupo saadaan syntymään – on usein saanut suuremman huomion, kuin ne asiat, joita tuporatkaisut ovat sisältäneet. Toinen hyvä esimerkki tästä tehokkuuden itseisarvoa korostavasta poliittisesta kulttuurista oli hallituksen budjettiriihi, jossa päätettiin esityksestä vuoden 2004 valtion talousarvioksi. Keskustan ja SDP:n puoluelehdet sekä hallituksen ministerit kiittelivät kilvan sitä, miten hallitus sai tehtyä budjetin ennätyksellisen nopeasti ja ilman ristiriitoja - siis ilman politiikkaa!

Kriittiset äänet

Sosiaalipolitiikan hegemoninen projekti, kannustin- ja velvoitelinja, on kohdannut myös kritiikkiä. Keskeisen roolin köyhyysongelman esilläpidossa ovat ottaneet sosiaali- ja terveystalouden järjestöt sekä evankelisluterilainen kirkko. Kirkko on laittanut itse oman panoksensa köyhien auttamiseen organisoimalla kriisirahastoja, velkaneuvontaa ja ruokapankkeja (Julkunen 2001, 272-273) mutta se on myös vaatinut äänekkäästi perusturvan parantamista ja sen ääni on myös kuulunut julkisuudessa. Kirkko ei ole vastuussa hyvinvointivaltion instituutioiden vaikutuksista, esimerkiksi työn tekemisen kannustimista, eikä se myöskään etujärjestöjen tavoin tarkastele sosiaalipolitiikkaa joidenkin viiteryhmien edunvalvonnan kannalta. Niinpä kirkko voi julistaa pitävänsä vähäosaisimpien ja niiden puolta, joilla ei itsellään ole voimia - valtaresursseja! - ajaa

etuaan. Järjestöt ja kirkko voivat Julkusta lainaten ”ottaa puhtaasti moraalisia kantoja. Ne voivat yksinkertaisesti sanoa: tämä on väärin.” (Julkunen 2001, 272)

Vaikka järjestöt ja kirkko eivät omaa sellaisia valtaresursseja, joilla politiikan hegemonisia projekteja voitaisiin muuttaa, on niillä ollut merkittävää näkyvyyttä köyhyysongelman nostamisessa julkiseen keskusteluun. Se puolestaan on tuottanut joitakin konkreettisia poliittisia päätöksiäkin. Esimerkiksi köyhyys- ja nälkäkeskustelun käydessä kuumimmillaan Lipposen II sateenkaarihallitus valmisteli eduskunnan hyväksyttäväksi ns. köyhyyspaketin, johon sisältyi perusturvaetuuksien tarkistuksia ja muita panostuksia köyhyyden torjumiseksi.

Kantola (2002) on tutkinut eliittien näkemyksiä 1990-luvun talouskriisistä ja harjoitetusta politiikasta. Hänenkin haastatteleminen eliittien joukossa toisinajattelu jäi yksittäisten kriittisten äänten varaan. Hänen huomionsa on, että ”harvat toisinajattelijat ovat joitakin julkisen sektorin asemaa korostavia kuntapuolen edustajia, joitakin kokonaistaloudellista hyvinvointia korostavia ekonomisteja ja joitakin joustovaatimusten ja työttömyyden edessä epäröiviä ammattiyhdistysliikkeen johtajia.” (Kantola 2002, 270-271)

Olen tutkinut kirjallisuutta, jossa on käsitelty jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion asetelmaa, jossa modernit hyvinvointivaltiot ovat joutuneet ristiriitaisen tilanteen eteen: toisaalla on kansalaisten kasvavat sosiaalipoliittiset tarpeet ja toisaalla rajalliset julkiset resurssit. Vastaukseksi, suorastaan uudeksi oikeaoppisuudeksi tähän ongelmaan, kehkeytyi 1990-luvulla korkea työllisyys mikä merkitsi kannustavuuden, aktiivisuuden ja velvollisuuksien korostumista yhteiskuntapolitiikassa. (Julkunen 2001, 166) Hegemoniseksi poliittiseksi projektiksi muodostui produktivismi ja sen linjan esimerkkinä Iso-Britannia, jonka viitoittamaa kolmatta tietä ovat omalla kunkin maan omaan ympäristöön sopivalla tavalla kulkeneet sekä Pohjois-Amerikan että Euroopan maat - Suomi kärkijoukossa. Tämän hegemonisen projektin suomalaista versiota kutsun Kososta (1998) mukailleen kannustin- ja velvoitelinjaksi.

Seuraavassa osiossa tutkin sitä, miten puolueet, jotka ovat käytännössä hallitusvastuussa toteuttaneet kannustin- ja velvoitelinjaa, ovat itse harjoitetun politiikan puolesta argumentoineet. Tutkin Keskustan, Kokoomuksen ja Sosialidemokraattisen puolueen

puolueohjelmia viimeisen kymmenen vuoden ajalta tarkastellen niitä siitä näkökulmasta, miten sosiaalipolitiikan suunnanmuutos on näkynyt puolueiden tavoitteidenasettelussa ja poliittisessa retoriikassa. Pysin siis etsimään vastauksia siihen, miten toimintalinjan muutosta on sosiaalipoliittisten toimijoiden keskuudessa tuotettu, legitimoitu ja uusinnettu.

5. PUOLUEOHJELMAT JA SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNNANMUUTOS

Kriisin paineissa eliitti kokoaa itsensä ja yksittäiset päättäjät sopeuttavat vanhat poliittiset aatteensa uuteen aikaan taloudellisen järjestyksen nimissä. Aatteet painuvat taka-alalle ja eliittien yhtenäisyys nousee niiden tilalle. (Kantola 2003, 303.)

Kantolan huomio päättäjien konsensuksesta ja aatteiden sopeuttamisesta uusiin realiteetteihin ennakoisi puolueohjelmien samankaltaistumista ja muuttumista pragmaattisemmiksi. Se, mihin kysymyksiin puolueohjelmien tutkimiselta odotetaan vastauksia riippuu kuitenkin siitä, mistä näkökulmasta puolueohjelmia tarkastellaan. Suomen kaltaisessa monipuoluejärjestelmässä puolueohjelmien tarkastelu *tosina kertomuksina pyrkimyksistä, ohjelmina siitä mitä pitäisi tapahtua* ei ole erityisen mielekästä. On tyypillistä, että puolueohjelmien rajaaminen kuvaamaan juuri puolueiden tavoitteita johtaa niiden merkityksen vähättelyyn - eiväthän niissä esitetyt tavoitteet kuitenkaan toteudu (Pekonen 1995, 24). Tällainen ajattelutapa ei kuitenkaan kuvaa niinkään puolueohjelmia, vaan sitä, ettei lukija ole tiedostanut niiden erilaisia merkitysfunktioita (Pekonen 1995, 24-34). Ohjelma on aina puolueen nimissä esitetty vetoamus tietyn muutoksen puolesta tai sitä vastaan ja keskeistä siinä on ohjelmatekstin retorinen ulottuvuus: miten ja minkä asioiden puolesta tai asioita vastaan ohjelmassa argumentoidaan (Palonen 1991).

Palonen kirjoittaa poliittisesta lukutaidosta tarkoittaessaan kykyä tulkita poliittisia tekstejä. Hänen mukaansa poliittisella lukutaidolla voidaan tarkoittaa paitsi poliittisen terminologian sujuvaa hallintaa, myös sen ajattelutavan sisäistämistä, jota oletetaan politiikassa ja erityisesti poliitikoilta vaadittavan. (Palonen 1987, 31-33.) Poliittiseen lukutaitoon kuuluu siis kyky arvioida poliittisia tekoja, esimerkiksi puolueohjelmia.

Siihen kuuluu kyky pohdiskella niiden tarkoituksia ja seurauksia esimerkiksi puolueiden vaalimenestyksen kannalta tai siltä kannalta, miten ne vaikuttavat puolueiden suhteisiin toisten puolueiden, etujärjestöjen tai markkinavoimien kanssa. Poliittinen lukutaitoisuus näyttäytyy siinä, että ohjelman tulkinnassa koko valintojen kirjo otetaan huomioon; poliittisesti lukutaitoisen henkilön tulee siis osata nähdä ne eri vaihtoehdot, joista kirjoittaja on tekstiinsä päätenyt (Palonen 1997, 24).

Kanerva (1996, 84) määrittelee politiikan yhdeksi keskeiseksi merkitykseksi käsitteiden kuluttamisen. Poliittiset ryhmät (puolueet, etujärjestöt ja muut intressiryhmät), mediat ja kansalaiset omaksuvat käsitteitä, kirjaavat niitä identiteetikseen ja kuluttavat niitä verbaalisesti ja kirjallisesti. Tiettyinä ajanjaksoina ja tietyillä ryhmillä on omia avainkäsitteitä, jotka syntyvät, kuluvat ja vaihtuvat. Kanervan (1996, 84-97) mukaan esimerkiksi Kokoomuksen ohjelmien perinteinen avainkäsite on ”yksilö” siinä missä sosialidemokraattien avainkäsitteenä on ”yhteiskunta.” Keskusta taas suosii käsitteen ”kansa” käyttöä.

Käsitteet ovat hyvin harvoin staattisia. Muuttuva poliittinen toimintaympäristö edellyttää käsitteiden jatkuvaa uudelleenarviointia ja uudelleenmuotoilua. Julkusen (2000, 106) mukaan kieli on oire muutoksesta ja voi toimia kaksisuuntaisesti: kielellisillä keksinnöillä voidaan tuottaa sosiaalisia muutoksia, saada ihmiset toimimaan toisin, tai toisin päin kieli voi mukautua tapahtuneisiin muutoksiin heijastaen niitä.²⁴

Omassa työssäni tarkastelen puolueohjelmia ensi sijassa *poliittisina tekoina*. En pyri enää niiden kautta kuvaamaan tapahtunutta kehitystä, vaan tutkin ohjelmia itseään. Uskon, että ohjelmat kertovat kirjoittajien maailmankuvasta, todellisuuskäsityksistä, poliittisista tulkinnoista ja valinnoista, siitä millä keinoin yleisöä pyritään taivuttelemaan puolelle (Pekonen 1995, 24-34). Tässä keskeistä on ohjelmien retoriikan tutkiminen. Retoriikka on oppi siitä, miten asia esitetään vakuuttavasti ja suostuttelevasti puhutun sanan keinoin (Haapanen 1996, 23). Toisin sanoen retoriikassa on kyse siitä, miten asian puolesta tai sitä vastaan argumentoidaan.

²⁴ Tämä Julkusen luonnehdinta liittyy hänen näkemykseensä siitä, kuinka 1990-luvulla tapahtunut sosiaalipolitiikan suunnanmuutos näkyy politiikan vaikuttajien käyttämässä kielessä.

Tutkielmani perusnäkemys kannustin- ja velvoitelinjasta eliittien hegemonisena projektina ohjaa myös puolueohjelmien tutkimisen eliittinäkökulmaan. Tarkastelunäkökulmani puolueohjelmiin on, että niiden kautta puolue-eliitit legitimoivat ja uusintavat harjoittamaansa politiikkaa. Retoriikan analyysin termejä käyttäen: niissä on erotettavissa puhuja, joka on valtaansa ja asemaansa oikeuttamaan pyrkivä puoluejohto – eliitti – sekä kuulija, johon pyritään vetoamaan eli ohjelman hyväksyvä puoluekokousväki tai puoluevaltuusto, politiikan termistöä käyttäen ”kenttäväki”. Keskityn tarkastelemaan ohjelmatekstejä niin sanotun uuden retoriikan lähtökohdista, eli kiinnittämään huomion erityisesti siihen, miten erilaisia väitteitä tehdään uskottaviksi ja synnytetään sitoutumista niihin (Perelman 1996, 11-12). Suhteessa poliittisiin ratkaisuihin on retorisisessa ulottuvuudessa keskeistä sen kytkeytyminen niihin valmistavaan, suostuttelevaan ja niitä hyväksyvään elementtiin (Aarnio 1998, 17).

Retoriikan vaikutuskeinot jaetaan logokseen, eetokseen ja päätökseen. Logos tarkoittaa itse argumenttia, eli sitä, mitä halutaan sanoa. Eetos viittaa tapoihin, joilla puhuja ilmentää omaa luonnettaan ja uskottavuuttaan sekä käsitystä yleisöstä, jolle puhutaan. Paatos puolestaan tarkoittaa yleisön vastaanottokykyä, niitä eri tekijöitä, jotka vaikuttavat puheen vastaanottotapaan. Paatoksella viitataan yleisön tunnetilaan ja pyritään vastaamaan siihen, mitä kuulijan odotetaan haluavan kuulla. (Kakkuri-Knuutila 1998, 19)

Seuraavassa luvussa analysoin Suomen kolmen valtapuolueen, Suomen Keskustan, Kansallisen Kokoomuksen ja Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen (SDP) puolueohjelmia vuosilta 1993 – 2002. Tarkoitukseni on tutkia argumentoidaanko niissä kannustin- ja velvoitelinjan puolesta ja jos argumentoidaan, niin miten. Ennen puolueohjelmien analysointia esittelen kunkin puolueen kohdalla lyhyesti niiden sosiaalipoliittista profilia.

5.1 Keskusta – hegemoniakamppailua sosiaalidemokraattien kanssa

Keskustalla (entiseltä nimeltään Maalaisliitto) on ollut merkittävä rooli suomalaisen hyvinvointivaltiomallin rakentumisessa nykyisenlaiseksi. Heinonen (1993, 17) korostaa työväenliikkeen ensisijaista roolia hyvinvointivaltioprojektissa ja sitä, että työväenliike veti mukanaan muitakin poliittisia voimia sosiaalipolitiikan kehittämisen taakse – ennen

kaikkea talonpoikaisväestöä edustaneen Maalaisliiton ja sitä lähellä olleen Maataloustuottajien Keskusjärjestön MTK:n. Maalaisliitto edusti maaseudun talonpoikia ja heidän emäntiään, joille sosiaalidemokraattien ajama ansiotuloihin perustuva sosiaalivakuutuslinja ei tietenkään riittänyt. Pitkälti heidän intressiensä pohjalta rakennettiin ansioturvan rinnalle perusturvajärjestelmä, johon kuuluvat kansaneläke, työttömyys- ja sairausvakuutuksen peruspäivärahat sekä lapsilisä ja lasten kotihoidontukijärjestelmät.

Myös Raunio (1995, 175-176) korostaa Suomen poliittisen toiminnan rakenteellisen taustan erityispiirteitä. Vahva Maalaisliitto/Keskustapuolue selittää sen, että suomalainen hyvinvointivaltio ei ole yleisesti ottaen läheskään samassa määrin palkkatyöväestön ja sosiaalidemokraattien luomus, kuin ruotsalainen hyvinvointivaltio²⁵. Suomalaiselle hyvinvointivaltioprojektille on ollut ominaista sosiaalidemokraattien ja keskustan - jota usein ovat tukeneet maaseudun pienituloisia edustaneet kansandemokraatit - jatkuva valtataistelu ja ”kädenvääntö” sosiaaliturvan kehittämisen suunnista ja ansioturva/perusturva –vastakkainasettelu (esim. Karisto ym. 1997).

Tutkimistani puolueista Keskusta on kaikkein vähiten omaksunut työlinjan. Se on selvästi perusturva- ja myös perustulopuolue, joka ottaa ohjelmissaan etäisyyttä perinteiseen palkkatyöyhteiskuntaan ja hakee uusia malleja. Tosin Keskustakin liikkuu koko tarkasteluperiodini ajan kohti työlinjaa ja luopuu hiljalleen tavoittelemastaan perustulosta. Esimerkiksi vuoden 1994 ohjelmassa²⁶ puolue luonnostelee varsin tarkasti tavoittelemaansa perustulomallia, vuoden 1998 työreformissa²⁷ puhuttiin enää ”perustulon hengessä” toteutettavasta uudistuksesta ja kesän 2002 puoluekokousasiakirjoissa ei perustuloa tavoitteena enää mainita.

5.1.1 Karsintapolitiikan legitimointia

²⁵ Joskin Ruotsin sosiaalidemokraattisen puolueen politiikka on ollut luonteeltaan Suomen SDP:n politiikkaa universalistisempaa (Anttonen ja Sipilä 2000, 63).

²⁶ ”Kestävän työllisyyden ja yrittäjyyden yhteiskunta”. Keskustan puoluekokousasiakirja 1994.

²⁷ ”Työreformi –perustulon hengessä kohti toimivaa perusturvaa”
www.keskusta.fi/edellartik/perusturva/html: 24.11.1998.

Keskustan porvarihallituksen aikaisissa ohjelmateksteissä korostuu retoriikka, jonka mukaan talouden suuren rakenteellisen kriisin oloissa myös hyvinvointivaltion rakenteita on välttämätöntä uudistaa:

Pääomien vapaa liikkuvuus ja työllisyyden uusjako ovat muuttaneet kansakuntien taloudellisen menestyksen ehtoja. Ne ovat vieneet perustan siltä säännöstely- ja neuvottelutaloudelta, johon Suomen aikaisempien vuosikymmenten menestystarina osittain perustui. Myös jatkuvaan taloudelliseen kasvuun perustuva hyvinvointivaltio on tyhjän päällä, ellei sen toimintaa ratkaisevasti uudisteta.

Uusi aika vaatii uudet konstit. Ongelmat vain kärjistyvät, jos muuttuneita olosuhteita ei oteta huomioon. Muutos on välttämätön, jotta suomalaisen hyvinvointivaltion perusta voidaan turvata.²⁸

Jälleen harjoitettavaa politiikkaa (eli julkisen sektorin palvelujen ja tulonsiirtojen karsintaa) legitimoidaan välttämättömyys –retoriikalla sekä hyvinvointivaltion pelastus –retoriikalla. Tällainen ”tosiasiat puhuvat puolestaan” -puhe (ks. Jokinen 1999, 140) on politiikassa erittäin yleinen. Siinä toimijoiden – eli tässä tapauksessa maan hallituksen ja Keskustan sen johtavana puolueena – rooli ja vastuu asioiden kulusta syrjäytyy. ”Oikein” tehty tilanneanalyysi, jota ei kyseenalaisteta, ikään kuin vääjäämättä tuottaa tietynlaiset johtopäätökset siitä, millaista politiikkaa on harjoitettava.

Keskusta suhtautui jyrkän kielteisesti työllisyyden hoitamiseen keynesiläisen aktiivisen suhdannepolitiikan keinoin todeten ”kurinalaisen budjettilinjan ja työmarkkinarauhan (Keskusta sysäsi teksteissään suuren vastuun talouskriisistä ammattiyhdistysliikkeen vastuulle, ks. esim. Kiander 2001, 56) olevan parasta elvytystä” ja varoitteli ”velkaelvytyksen kustannusten kaatuvan nykynuorten maksettavaksi korkoineen tulevaisuudessa”.²⁹ ”Velkaelvytys” -käsite kuului olennaisesti porvarihallituksen ajan talouspoliittisen eliitin kieleen. Sillä tyrmättiin suoralta kädeltä vaaditut lisäpanostukset

²⁸ ”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin”. Keskustan puoluekokousasiakirja 1994, s.4.

²⁹ Keskustan puoluevaltuuskunnan syyskokouksen 27-28.11.1993 antama poliittinen kannanotto.

työllisyyspolitiikkaan ja kulutuskysyntään, ei ainoastaan hyödyttöminä, vaan kansantaloudelle vahingollisina keinoina. Kianderin mukaan silloinen valtaeliitti näki laman suurelta osin rakenteellisena ongelmana, jota ei voinut eikä saanut yrittää korjata perinteisellä elvytyspolitiikalla (Kiander 2001, 24).

5.1.2 Uusliberalistisia vaikutteita

Keskustan 65. Puoluekokouksessa Jyväskylässä 1994 hyväksyttiin kaksi ohjelmaa, jotka ovat varsin merkittäviä yhteiskuntapoliittisia kannanottoja. Niissä nimittäin argumentoidaan jyrkin sanankääntein silloisen hyvinvointivaltiomallin tulleen tiensä päähän ja sanoudutaan irti sosiaalisen korporatismiin perinteestä. Ensimmäinen ”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin” –ohjelma linjaa Keskustan näkemyksiä sosiaalipolitiikasta ja hyvinvointivaltion kehittämistarpeista, toinen ”Kestävän työllisyyden ja yrittäjyyden yhteiskunta” puolestaan keskittyy analysoimaan massatyöttömyyden syitä ja esittelee Keskustan työllisyyspoliittisia linjauksia.

Keskustan Jyväskylän ohjelmia lukiessa ei tarvitse ihmetellä sitä, miksi puolueen välit sosiaalidemokraatteihin ja ammattiyhdistysliikkeeseen olivat niin tulehtuneet. Ohjelmassaan Keskusta heittää vanhan punamultayhteistyön saavutuksia surutta roskakoriin:

Sosiaaliturvajärjestelmämme kehitys on alkanut myöhään, mutta se on ollut viime vuosikymmeninä erittäin nopeaa. Voimavarojen kasvaessa sekä etuus- että palvelujärjestelmiä on lisätty. SDP on puolueena ja ay-liikkeen kautta ajanut holhoavia, tiukasti säänneltyjä ja palkkatasoon sidottuja järjestelmiä. Työnantajat ovat mukautuneet vaatimuksiin säilyttääkseen sovun työmarkkinoilla. Myös Keskusta on taipunut moniin kompromisseihin turvatakseen omien näkemystensä huomioonottamisen. Tavoitteita sovitettaessa uusien järjestelmien luominen on ollut helpoin tapa edetä. Samalla järjestelmät, etuudet ja päätöksenteko on sementoitu

tiiviksi rakennelmaksi. Rakennelma on niin jäykkä, että se näyttää mieluummin murtuvan kuin joustavan.³⁰

Samassa asiakirjassa syytetään myöhemmin pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia ja sen keskeisenä toteuttajana sosiaalidemokraatteja siitä, että hyvinvointivaltio on laajentunut liikaa ja että yhteisvastuu on mielletty liiaksi yhteiskunnan vastuuksi:

Pohjoismaiseen perinteeseen kuuluu yhteisvastuu. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallissa virhe on tapahtunut siinä, että yhteisvastuu on käsitetty liian suuressa määrin yhteiskunnan vastuuksi. Julkisen vallan³¹ tehtäviä on jatkuvasti laajennettu. Ajattelutapa on ollut erityisen tyypillistä sosiaalidemokraateille, joiden johdolla on rakennettu keskusjohtoista, holhoavaa valtiollista järjestelmää.³²

Yllä olevat tekstit sisältävät sekä ”tosiasiat puhuvat puolestaan” -vakuuttelua että yksityiskohdilla ja narratiiveilla vakuuttelua. ”Tosiasiat puhuvat puolestaan” – vakuuttelua on sen ”itsestäänselvyyden” kertominen, että hyvinvointivaltio on ylimitoitettu ja siksi sen supistaminen on välttämätöntä. Linaan Jokista, joka esittelee retoristen keinojen kirjoa teoksessa ”Diskurssianalyysi liikkeessä”: ”Yksityiskohtaisilla kuvauksilla ja niiden sijoittamisella osaksi joitakin tapahtumakulkuja (narratiiveja) voidaan tapahtumista tuottaa autenttinen, totuudenmukainen vaikutelma” (Jokinen 1999, 144). Jokisen tulkinnan Keskustan ohjelmatekstin analyysiin liittäen: ”holhoavat, tiukasti säännellyt ja palkkatasoon sidotut järjestelmät” ovat yksityiskohtia, jotka sijoittuvat jatkuvan talouskasvun mahdollistaman hyvinvointivaltion ekspansiiviseen vaiheeseen, jossa vallitsi puolueiden ja etujärjestöjen välinen reformikilpa. Kyse oli siis sosiaalidemokraattien ja ay-liikkeen intresseistä, jotka sovitettiin yhteen työnantajille tärkeän työrauhaintressin sekä kannanotossa määrittelemättömiksi jäävien Keskustan omien tavoitteiden kanssa.

³⁰ ”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin”. Keskustan puoluekokouksen asiakirja 1994, s 6-7.

³¹ Kannanottotekstissä samastetaan virheellisesti yhteiskunta ja julkinen valta. Sama ilmiö on ollut havaittavissa myös hyvinvointivaltio –käsitteen muuttumisessa kielessä hyvinvointiyhteiskunnaksi. Käsitteen vaihtamiseen ei ole liittynyt sen sisällön uudelleenmäärittelyä.

³² ”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin”. Keskustan puoluekokousasiakirja 1994, s. 8.

Keskustan kritiikki ansiosidonnaisia hyvinvointijärjestelmiä, ammattiyhdistysliikettä ja korporatistista päätöksentekoa sekä hyvinvointivaltion yksilöistä ottamaa liikaa vastuuta kohtaan muistuttaa läheisesti varsinkin lamavuosina paljon esillä ollutta uusliberalistista hyvinvointivaltiokritiikkiä (esim. Penttilä, Tapaninen ja Jutila 1994; Harisalo ja Miettinen 1995). Ottaen huomioon puolueen historian, jossa se yhdessä sosiaalidemokraattien kanssa hyvin pitkälti rakensi nykyisen kolmipilarisen (ansiosidonnainen sosiaalivakuutus, universaali kansanvakuutus ja julkiset hyvinvointipalvelut) hyvinvointivaltion, tuntuu yllä olevien tekstien kieli harvinaisen hyökkäävältä. Se sopii sinänsä hyvin aiemmin kuvaamani 1990-luvun alussa tapahtuneen eliittien konsensuksen särkymiseen kontekstiin.

Alla on yhteenveto niistä ohjelmateksteissä käytetyistä retoriikan vaikutuskeinoista, joilla Keskustan valtaeliitti argumentoi hyvinvointivaltion karsintapolitiikan puolesta porvarihallituksen aikana.

Logos, eli tavoite: Julkisen sektorin saneeraus, erityisesti ansiosidonnaisen sosiaaliturvan karsinta ja työmarkkinoiden säätelyn purkaminen.

Eetos, eli argumentoinnin

välineet: Hyvinvointivaltion jäykät rakenteet eivät kestä uudessa epävarmassa ympäristössä, hyvinvointivaltion pohjoismaisessa mallissa julkisen vallan vastuu on ymmärretty liian laajaksi eikä järjestelmän ylläpitämiseen ei ole enää varaa.

Paatos, eli yleisön

tunnetila: Syvä lama taustaympäristönä, kriisitietoisuus vaikeiden ratkaisujen oikeuttajana sekä vastakkainasettelu työväenliikkeen kanssa, Keskustan kamppailu sosiaalidemokraattien kanssa hegemonisesta asemasta (ks. Kääriäinen 2002).

5.1.3 Perustulo, työn jakaminen ja työn käsitteen laajentaminen - irtiottoja ”perinteisestä linjasta”

Varsinkin vuonna 1994 hyväksymässään ”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin” –asiakirjassa Keskusta esitti ankaraa kritiikkiä hyvinvointivaltion etuusjärjestelmiä kohtaan. Keskustan mukaan järjestelmät elävät omaa elämäänsä, eivätkä ensisijassa vastaa avun tarpeeseen. Sen mukaan ongelmana on myös byrokraattisuus ja epätaloudellisuus, mikä saa aikaan runsaasti tarpeetonta työtä ja vaikeuttaa ihmisten oman elämän suunnittelua. Keskusta vaatikin purkamaan vääristymät ”jotka ovat päässeet pesiytymään nykyisiin sosialidemokraattien jakokorporaatioiden johdolla pystytettyihin rakenteisiin”³³. Osoittamalla suoraan ongelman aiheuttajan (SDP ja ay-liike) Keskusta samalla osoittaa myös sen hyvinvointivaltion osan, joka on rakennettu epäonnistuneesti: työperusteisen ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen.

”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin” –asiakirjassa oikeutuksen hakeminen hyvinvointivaltion etuusjärjestelmien karsinnalle tapahtuu käyttämällä narratiivia hyvinvointivaltion ekspansioista, joka suuntautui tiettyjen eturyhmien intressien mukaiseksi. Nyt taloudellisen pohjan pettäessä ovat nämä järjestelmät tulleet Keskustan mukaan tiensä päähän. Keskustan osalta puhutaan usein ns. tahtopolitiikasta, jolla tarkoitetaan ennen kaikkea puolueen pyrkimystä päästä hegemoniseen asemaan haastamalla poliittinen päävastustaja SDP (Kääriäinen 2002). Keskustan ohjelmatesteissä ”sosialidemokraattisuus” ja ”korporatiivisuus” muuttuvat metaforiksi, joiden käyttö itsessään toimii retorisenä tehokeinona halutun poliittisen linjan puolustamisessa (metaforien käytöstä ks. Jokinen 1999, 148). Vastaavanlaista suoraa muiden puolueiden tai niitä lähellä olevien etujärjestöjen osoittelua ei ole havaittavissa Kokoomuksen tai SDP:n puolueohjelmissa.

Keskustan vaihtoehto joustavammaksi ja ihmisten elämäntilanteet paremmin huomioivaksi järjestelmäksi on perustulo. Keskustan perustulojärjestelmä muistuttaa läheisesti Suomen tunnetuimman perustulon ideoijan Osmo Soininvaaran (1994a) luonnostelemaa mallia. Keskustan vuonna 1994 tavoitteekseen kirjaama perustulo sisältää seuraavia elementtejä:

- Perusturvaetuudet (kansaneläke, opintotuki, valtion osuus työttömyysturvan rahoituksesta ml. osuus ansiosidonnaisesta turvasta) kootaan yhteen. Samalla

³³ ”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin” –puoluekokousasiakirja 1994, s. 12.

kootaan yhteen niitä voimavaroja, joita eri muodoissa käytetään kompensoimaan pienituloisuutta (verovähennystuet, asumistuki, toimeentulotuki jne.).

- Perustulojärjestelmä sovitetaan yhteen verotuksen kanssa ja arvioidaan uudelleen bruttotuloihin sidottujen palvelumaksujen käyttö.
- Kaikissa tilanteissa (joista Keskusta ei mainitse esimerkkejä) perustulojärjestelmä ei ole riittävä vaan sellaisia tilanteita varten on oltava erillisiä järjestelmiä.

Tällainen yhtenäinen perustulo olisi Keskustan mukaan ”nykyistä selkeämpi järjestelmä, joka estää köyhyysloukkujen muodostumisen ja kannustaa omatoimiseen työllistymiseen.”³⁴ Keskusta poikkeaa tässä suhteessa olennaisesti muista kahdesta suuresta puolueesta ja niiden ajamasta ”työlinjasta”, jonka ”kannustavuus” -ajattelu ei lähde perusturvan joustavuudesta, vaan työnteon kannattavuudesta ennen kaikkea preferoimalla työperusteista sosiaaliturvaa (mikä on Keskustaan nähden päinvastainen linja) ja tulojen verotuksen alentamista. Samalla Keskustan sosiaalipoliittista linjausta voi pitää Kokoomusta ja sosiaalidemokraatteja ”pehmeämpänä”, koska se ei sisällä vastikkeellisuus -ajattelua, vaan korostaa enemmän mahdollisuuksien tarjoamista.

Perustulon lisäksi Keskusta tekee vuoden 1994 ohjelmissaan avauksia työn käsitteen laajentamiseksi ja palkkatyön joustavoittamiseksi. Tavoite yksityisten palvelujen lisäämisestä tuloerojen kasvattamisen kustannuksella, mitä kompensoitaisiin perustulolla, löytyy lähes sanantarkasti Soininvaaran (1994a) hahmottelemassa muodossa.³⁵ Työn ja tulojen jakautuminen, joista varsinkaan jälkimmäistä Kokoomus ja SDP eivät ohjelmissaan aseta tavoitteeksi, tapahtuu Keskustan mukaan parhaiten markkinoilla siten, että edistetään yksityisten palveluyritysten syntymistä verotuksen ja perustulon keinoin. Keskusta ajaa tätä kautta osa-aikatyön määrän lisäämistä ja siitä työntekijöille jäävän alhaisemman palkan kompensoimista perustulolla. SDP:lle ja ay-liikkeelle vastakkaista työllisyyslinjausta jatkaen Keskusta esittää myös työelämän sääntelyn vähentämistä ja työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentamista.

Vuonna 1996 hyväksytyssä ”Keskustan periaatteet” -ohjelmassa puolue kurkotti vielä selvemmin palkkatyöyhteiskunnan ulkopuolelle vaatimalla työn käsitteen laajentamista.

³⁴ Edellä mainitun ”Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin” asiakirja, s.19.

Keskustan mukaan ”työn ja toimeentulon uudistaminen edellyttää työn käsitteen laajentamista kotona tapahtuvaan työhön, opiskeluun, vapaaehtoispalveluun sekä muuhun nyt palkattomaan toimintaan, joka edistää yhteistä hyvää.”³⁶ Tällainen linjanveto oli varsin radikaalia aikana, jolloin yhteiskunnan valtavirta alkoi niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa sekä Pohjois-Amerikassa vannon entistä selvemmin palkkatyön sekä (palkka)työtä ja taloudellista kasvua tukevan produktivistisen yhteiskuntapolitiikan nimiin.

5.1.4 Työreformi

Keskustan jäätyä oppositioon ja Paavo Lipposen johtaman sateenkaarihallituksen päättäessä hallitusohjelman yhteydessä uusista menoleikkauksista, jatkoi Keskusta samaa perusturvaan painottuvaa linjaansa:

Nyt kun hallituksen säästölinja on tullut julki, voidaan nähdä, että olennainen ero on säästöjen kohdentamisessa. *Kansalaisten perusturva*: sosiaaliturvan vähimmäisetuudet, kuten alimmat työttömyys- ja sairauspäivärahat, opintotuki ja lapsilisät *eivät ole kuuluneet Keskustan säästökohteisiin*. Lipposen hallituksen säästöt kohdistuvat raskaimmin niihin ihmisiin, joilla ei ole *hallituksen varjelemaa ansiosidonnaista turvaa*.³⁷

Jäätyään oppositioon Keskusta on ottanut kannanottotekstissä käyttöön kategorioiden käytön vaikuttamisen keinona (kategorioiden käytöstä retorisenä keinona ks. Jokinen 1999, 141): se haluaa tehdä eron hallitukseen, joka leikkaa *kansalaisten* perusturvaa ja varjelee ansiosidonnaista turvaa. Virkkeessä käytetään positiivisen arvolatauksen omaavaa ”kansalaiset” -käsitettä vahvistamaan argumentaatiota. Keskustan kannanotto jatkuu hallitukselle osoitetulla vaatimuksella ”tarttua niihin rakenteellisiin esteisiin, jotka ovat yrittäjyyden ja työllisyyden esteinä”, ja samassa kannanotossa puolue totesi,

³⁵ ”Kestävän työllisyyden ja yrittäjyyden yhteiskunta”, vuoden 1994 puoluekokouksen asiakirja, s.12.

³⁶ ”Keskustan periaatteet” 1996. Tässä internet-sivuilta www.keskusta.fi tulostamassani ohjelmassa ei ole sivunumeroja. Tulostettu 28.8.2002.

³⁷ Keskustan puoluevaltuuskunnan poliittinen kannanotto 22-23.4.1995. Keskustan vuosikirjasta 1995, s. 58.

”etteivät hallitus ja eduskunta voi jäädä odottamaan eturyhmien kypsymistä päätöksiin”. ”Eturyhmillä” Keskusta on selvästi tarkoittanut ammattiyhdistysliikettä ja päätöksillä, joihin ne eivät ole valmiita, muutoksia ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan ja työehtoihin. Näin Keskusta jatkoi samaa retoriikkaa, mitä se oli harjoittanut porvarihallituksenkin aikana. Se valmisteli tietä toistaiseksi viimeiselle yritykselle haastaa ay-liike ja ansioturva: ”työreformi” -ohjelmalle ja vuoden 1999 eduskuntavaalitaistelulle.

Työreformilla Keskusta jatkoi sitä porvarihallituksen aikana harjoittamaansa oppia, jonka mukaan työttömyys johtuu työmarkkinoiden joustamattomuudesta ja työvoiman hinnan alentaminen on keskeinen väline työllisyyden parantamisessa. Työreformin työsuhdepolitiikkaa koskevat esitykset saivat aikaan ilmiriidan ay-liikkeen ja Keskustan välille. Useiden arvioiden (esim. Kääriäinen 2002, 357-367; Puoskari 2002, 152) mukaan se maksoi Keskustalle sen, että puolue ei onnistunut hyötymään oppositioasemastaan siten, että olisi saavuttanut suurimman puolueen aseman vuoden 1999 eduskuntavaaleissa. Keskustan oppositiokausi jatkui ja ”työreformi” on jälkeinpäin osoittautunut keskustalaisille varsin traumaattiseksi asiaksi – jopa niin pitkälti, että johtavat keskustapoliitikot (esimerkiksi Esko Aho presidentinvaalikampanjassa 2000³⁸ ja puheenjohtaja Anneli Jäätteenmäki eduskuntavaalikampanjassa 2003) ovat puheissaan sanoutuneet siitä irti.

Työreformin retoriikka lienee ollut ammattiyhdistysliikkeelle vähintään yhtä ärsyttävää kuin siinä esitetyt tavoitteet. Työttömyysturvan nykyrakenteesta ohjelmassa todetaan:

Työttömyysturva on nyt sekä maksujen että etuuksien osalta eriarvoinen. Työttömät jaetaan kolmeen kastiin: kassojen jäseniin, peruspäivärahan saajiin ja työmarkkinatuella oleviin. Lisäksi yrittäjien työttömyysturva on keho.³⁹

Virkkeessä käytetään jälleen kategorioiden tekemistä retorisen vakuuttelun keinona. Keskusta esittää yleistä työttömyysvakuutusta, jonka rahoitus järjestetään niin, että sen vakuutusluonne vahvistuu. Keskusta nostaisi työntekijöiden vastuuta ansiosidonnaisen

³⁸ Jäätyään vuonna 2003 ainakin toistaiseksi pois aktiivipolitiikasta Esko Aho on tosin muistutellut, että työreformi olisi pitänyt toteuttaa.

³⁹ ”Suomi tarvitsee työreformin” www.keskusta.fi/ohjelma/tyorefor.htm, s. 4. Tulostettu 24.11.1998

työttömyysturvan rahoituksesta. Työmarkkinatuesta kehitettäisiin Keskustan mallissa osa perustulojärjestelmää, joka mahdollistaisi nykyistä aktiivisemmän toiminnan kuten lyhyiden työsuhteiden vastaanottamisen, opiskelun ja kotityön. Lisäksi Keskusta antaisi mahdollisuuden vapaaehtoiseen lisäturvaan, jossa valtiolla ei ole rahoitusosuutta.⁴⁰ Ei ole mikään ihme, että Keskustan työttömyysturvavoitteet ovat suututtaneet ay-liikkeen. Siinä nostetaan muutamassa virkkeessä esiin neljä ay-liikkeen vieroksumaa sosiaalipoliittista tavoitetta: perustulo, ansiosidonnaisen työttömyysturvan irrottaminen kassajäsenyydestä ja palkansaajien maksuosuuden korottaminen sekä yksityisen sosiaalivakuutuksen edistäminen.

Vaikka Keskustan työreformi on tarkoitettu ohjelmaksi, jossa sosiaaliturvaa, työelämän pelisääntöjä ja verotuksen rakennetta uudistamalla edistettäisiin työllisyyttä, ei se sovi siihen määritelmään, jonka tutkielman johdantoluvussa esitin suomalaisesta työlinjasta. Siinä muun muassa esitetään lääkkeeksi työttömyyden vähentämiseen toimia, jotka vähentäisivät työvoiman tarjontaa, kuten kotihoidontuen vahvistamista perustellen sitä muun muassa ”toimivimpana työn jakamisen mallina.”⁴¹ Työreformi keskittyy myös työttömien aktivointiin erilaisten ”porkkanoiden” avulla ja siinä tyrmätään sateenkaarihallitusten harjoittamaan kannustin- ja velvoitelinjaan olennaisena osana kuuluva sosiaaliturvan vastikkeellisuus.

5.1.5 Sateenkaari jatkaa – Keskusta valitsee uuden strategian

Vuoden 1999 vaalien jälkeen Keskustan ohjelmien retoriikka on sävyllään huomattavasti edellistä vaalikautta maltillisempaa. Tilanneanalyysissä arvostellaan kyllä sateenkaarihallitusta, mutta ohjelmallisissa tavoitteissa ei enää horjuteta työmarkkinajärjestöjen asemaa eikä ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Puolue ei enää hae vastakkainasetteluja, vaan pyrkii ikään kuin asettumaan poliittisten konfliktien yläpuolelle ja tuomaan itseään esiin kansakuntaa kokoavana puolueena. Tässä suhteessa Keskustan ohjelmatekstien kieli muistuttaa Englannin Tony Blairin Työväenpuolueen retoriikkaa (”New Labour, New Britain”) puolueen palatessa hallitusvaltaan pitkän oppositiokauden jälkeen. Vuoden 2002 puoluekokouksen kannanoton nimikin vetoaa

⁴⁰ ”Suomi tarvitsee työreformin” www.keskusta.fi/ohjelma/tyorefor.htm .Tulostettu 24.11.1998

⁴¹ ”Työreformi – perustulon hengessä kohti toimivaa perusturvaa”.
www.keskusta.fi/edellartik.perusturva.htm, s 3. Tulostettu 24.11.1998.

kansalliseen yhtenäisyyteen: ”Koko Suomen voimavarat käyttöön”. Vuoden 2002 puoluekokouskannanotto on sisällöllisesti lattea. Se keskittyy lähinnä arvostelemaan Lipposen hallitusten politiikkaa, ennen kaikkea epäonnistumista työllisyyden hoidossa ja ”kansakunnan eheyden ylläpitämisessä.” Toisin kuin ennen vuoden 1999 vaaleja hyväksytyssä työreformissa, ei Keskusta nyt tarjoa selkeää vaihtoehtoa, vaan ainoastaan ”toisenlaista linjaa” ja ”muutosta nykymenoon” (ks. myös Kääriäinen 2002, 382-383).

Keskustan vuoden 2002 ohjelmatekstien retoriikka korostaa neutraalia keskitien linjaa, jossa tavoitteena tuntuu olevan kannatuspohjan laajentaminen sulkematta mitään ryhmiä pois (vrt. tämän tutkielman New Labourin retoriikan kuvaus), missä suhteessa puolueen linja on täysin päinvastainen aiempien vuosien avoimeen SDP- ja ay-vastaiseen linjaan verrattuna Seuraava lainaus Keskustan vuoden 2002 puoluekokouskannanotosta kuvaa puolueen uutta linjaa, jossa pyritään antamaan itsestä kuvaa ”kansakuntaa kokoavana voimana” käyttämällä omista intresseistä etäännyttävää retoriikkaa (josta Jokinen 1999, 133). ”Ideologisesti värityneellä” korkean verotuksen puolustamisella Keskusta viitanee SDP:hen ja vastaavasti keveän verotuksen puolustamisella Kokoomukseen. On sinänsä hyvä huomata, että ”ideologinen” näyttäytyy alla olevassa kannanotossa negatiivisena asiana. Se sopii hyvin Kantolan (2002, 283-284) tematiikkaan, jonka mukaan valtaeliitin kielenkäytössä ”käytännöllisyys” on hyve ja aatteellisuus pahe.

Ideologisesti värityneet väittämät korkean verotuksen ja keveän verotuksen välillä eivät ole ratkaisu ongelmien ytimeen. Ratkaisevaa on löytää sellainen verolinja, jolla rakennetaan kestävä pohjaa: helpotetaan uusien työntekijöiden palkkaamista ja tuetaan yrittämistä.⁴²

Keskustan ohjelmatekstien retoriikkaa siis muuttui huomattavasti vuoden 1999 eduskuntavaalien ja epäonnistuneen työreformivetoisen strategian (nimitys Kääriäisen 2002, 351) jälkeen. Alla on yhteenveto Keskustan oppositiokauden (1999-2003) puolueohjelmatekstien retorisisista vaikutuskeinoista:

Logos, eli tavoite: Vaalivoitto ja pääseminen maan hallitukseen.

⁴² Keskustan puoluekokouksen kannanotto ”Koko Suomen voimavarat käyttöön”, 16.6.2000.

Eetos, eli argumentoinnin

välineet: Sd./Kok. vetoinen hallitus jakaa kansaa kahtia. Se on epäonnistunut työllisyyden hoidossa ja kansakunnan eheyden ylläpitämisessä. Keskusta tarjoaa ”kansakuntaa yhdistävää” vaihtoehtoa, ”turvallista muutosta”.

Paatos, eli yleisön

tunnetila: Työttömyyttä on ”puolitettu” jo liian kauan. Sateenkaarihallituksella on ollut aikaa näyttää osaamisensa, mutta se ei ole onnistunut. Tarvitaan muutosta.

Keskustan hallituskauden (1991-1995) ja ensimmäisen (1995-1999) oppositiokauden ohjelmatekstit keskittyivät argumentoimaan hyvinvointivaltion saneeraamisen, ennen kaikkea työmarkkinapoliittisten uudistusten ja ansiosidonnaisen sosiaaliturvan purkamisen puolesta, kun taas toisen (1999-2003) oppositiokauden teksteissä puolue keskittyy arvostelemaan hallitusta ”kansakunnan kahtiajaosta” ja niissä vaaditaan lisäresursseja miltei kaikkiin palveluihin ja tulonsiirtoihin. Samansuuntaisesti asian näkee myös Kääriäinen (2002, 406-407), jonka mukaan vuosien 1990/91-1995 puolueen strategiana toimi välttämättömyyden politiikka ja retoriikka, jonka jälkeen puolue pyrki oppositiosta hallitukseen ensin työreformi –teemalla (1999) ja sen epäonnistuttua kahtiajakoteemalla (2003).

5.2 Kokoomus – kannustimia ja moraalialia

Kokoomukselle ei kirjallisuudessa ole annettu kovinkaan merkittävää roolia toisen maailmansodan jälkeisessä hyvinvointivaltioprojektissa. Näin ei välttämättä olisi tarvinnut olla. Kokoomuksen edeltäjä, vanhasuomalainen puolue oli 1900-luvun alussa varsin aloitteellinen sosiaalipoliittisten uudistusten. Sitä paitsi Kokoomuksen sisarpuolueet – konservatiivit ja kristillisdemokraatit – olivat merkittävässä roolissa manner-eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden rakennustyössä. Suomessa Kokoomus oli hyvinvointivaltion ekspansiokauden pitkälti oppositiossa, mikä osaltaan selittää sen vaatimatonta roolia.

Kokoomuksen suhde sosiaalipolitiikkaan on ollut ristiriitainen. Puolue profiloitui varsinkin oppositiokaudellaan pitkälti veropuolueena ja suhtautui kriittisesti veroastetta nostaviin uudistuksiin. Hyvinvointivaltion laajennuttua Kokoomuksestakin on yhä enemmän tullut hyvinvointipalvelupuolue, koska puolueen kannattajakunnasta (opettajat, lääkärit, terveydenhoitajat, virkamiehet jne.) melkoinen osa saa toimeentulonsa julkisen sektorin palveluammateista. Kuitenkin Kokoomus korostaa huomattavasti sosiaalidemokraatteja enemmän yksityisiä palveluja ja lasten kotihoitoa, joiden puolesta puolueen käyttämässä retoriikassa argumentoidaan ”valinnanvapauden” nimissä.

Tulonsiirtojärjestelmien suhteen puolueessa on ollut havaittavissa useita erilaisia linjauksia: yhtäältä puolueesta löytyy selkeä oikeistoideologia tiukan tarveharkinnan ja etuuksien matalan tason puolesta, toisaalta Kokoomuksessa on palkansaajajärjestösiipi, jolle ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittäminen on tärkeää. Kaiken kaikkiaan Kokoomuksen on ollut huomattavasti helpompi hyväksyä sosiaalipalvelujen universalismi kuin tulonsiirtojärjestelmien. Kokoomus suhtautui kielteisesti kansaneläkkeen kehittämiseen ja on tuntenut suurta vastenmielisyyttä Kansaneläkelaitoksen toimintaa kohtaan ylipäätään. (Smolander 2000, 304-316.)

Kansallinen Kokoomus oli hallitusvastuussa koko tarkastelujakson ajan. Sen ohjelmatekstien perusluonne onkin pysynyt puolueista eniten samansuuntaisena. Kokoomus on selvimmin valtiontalous- ja veropuolue. Sen näkökulma sosiaaliturvaan on selkeästi yrittäjä/työnantaja- sekä veronmaksajalähtöinen. Kokoomus korostaa kaikkein eniten aktiivisuutta, kannustavuutta ja joustavuutta sekä moraalisia näkökohtia: sosiaaliturvan suuntaamista sitä tarvitseville ja väärinkäytösten torjumista.

5.2.1 Valtiontalouden hoidon ensisijaisuus

Kokoomuksen retoriikassa on johdonmukaisesti esillä taloudenhoidon ensisijaisuus. Kaikki sellaiset toimet, joiden ajatellaan tukevan taloudellista kasvua ja vähentävän valtion velkaa, ovat etusijalla. Vasta tätä kautta saavutettavan vahvan taloudellisen pohjan kautta on mahdollista ylläpitää sosiaaliturvaa – ja tällöinkin Kokoomus puhuu vain ylläpitämisestä, ei sosiaaliturvan tason parantamisesta.

Kuvaavaa Kokoomuksen ajattelulle on, että ennen vuoden 1995 vaaleja se julkaisi konkreettisen ”leikkauslistan”⁴³, jossa puolue sitoutui valtion velan BKT-osuuden kääntämiseen laskuun vaalikaudella 1995-1999, tekemään etupainotteisesti rakenteellisia uusia säästöjä 16-18 miljardin markan edestä sekä pidättäytymään menojen täysimääräisistä inflaatiokorotuksista. Kokoomuksen lista sisälsi seuraavia sosiaaliturvaa koskevia esityksiä:

- Työttömyysturvassa toteutetaan kokonaisuusuudistus. Turvan pituutta ja sen tasoa arvioidaan uudelleen. Aktivoivia elementtejä muun muassa työmarkkinatuessa korostetaan.
- Tulonsiirtojen tehokkuutta ja kohdentumistarkkuutta lisätään.
- Panostetaan lapsiperheisiin ennen kaikkea veroratkaisuin ja tuloloukkuja purkamalla. Lapsilisien nykytasoon ei kosketa.
- Lisätään kannustavuutta vähimmäisturvassa.
- Toteutetaan säästöjä sekä työ- että kansaneläkkeisiin.

Kokoomukselle voi toki antaa tunnustusta siitä, että se jo ennen vaaleja antoi julki oman leikkauslistansa. Sitä ei tehnyt Keskusta, eivätkä myöskään sosiaalidemokraatit, jotka vuoden 1995 vaalien jälkeen jatkoivat säästöpolitiikkaa yhdessä Kokoomuksen kanssa. Voidaan tietysti ajatella, että Kokoomukselle tämäntyyppisen ”säästölistapolitiikan” tekeminen on helpompaa, onhan puolue selkeämmin veronmaksajapuolue kuin Keskusta ja SDP, joiden äänestäjille julkinen kulutus on tärkeämpää.

Vuoden 1995 vaalien jälkeen Kokoomuksen ennen vaaleja esittämät säästöt toteutuivat suurelta osin. Hallitusyhteistyö SDP:n kanssa vaikutti varmasti siihen, että Kokoomuksen esittämistä säästöistä työttömyysturvauudistus toteutettiin laajasti ainoastaan työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta, ansioturvaankin tosin koskettiin – vaikeuttamalla sen piiriin pääsyä. Lapsilisiä on ainoa etuus, jonka nykytason Kokoomus lupasi säilyttää, mutta sekin joutui uuden sateenkaarihallituksen säästölistalle.

5.2.2 Painotus työn verotuksen alentamisessa

⁴³ Talouspoliittinen linja vuosiksi 1995-1999. Kansallinen Kokoomus rp. Puoluehallitus 24.2.1995.

Kokoomuksen ohjelmateksteissä kannustin- ja velvoitelinjan toteuttaminen konkretisoituu ennen kaikkea työn teon kannattavuuden korostamisena. Puolueen ajamia keinoja tähän ovat muun muassa työnantajien maksujen alentaminen ja työmarkkinoiden joustavuuden lisääminen (tosin Kokoomus on huomattavasti Keskustaa sitoutuneempi nykyisiin työehtosopimus- ja työmarkkinaneuvottelujärjestelmiin) sekä ennen kaikkea työn verotuksen alentaminen. Työn verotuksen alentaminen liittyy läheisesti Kokoomuksen hyvinvointivaltion suurimpina ongelmina näkemiin työn tekemisen kannattamattomuuteen ja tuloloukkuihin.

Työnteon kannustavuuden lisäämiseksi on alennettava tuloverotusta. Se lisää myös halukkuutta ottaa vastaan työtä ja ansaita lisätuloja työskentelemällä enemmän. Työnantajien näkökulmasta työn verotuksen alentaminen lisää työn kysyntää erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla. Korkea verotus on eräs syy koko Euroopassa korkeisiin työttömyyslukuihin. Tuloverotuksen alentaminen on parasta työllisyyden hoitamista lyhyellä aikavälillä. Työttömyyden lasku ja kansantalouden kasvu tuovat liikkumavaraa.⁴⁴

Yllä olevassa tekstissä erottuu retorisenä keinona niin sanottu konsensuksella vahvistaminen (ks. Jokinen 1999, 138). Työllisyyden edistäminen ja työn teon kannattavuus ovat varmasti hyvin laajasti hyväksytyjä tavoitteita. Tuloverotuksen alentaminen - joka sinänsä kokoomuslaisille riittänee jo itsessäänkin tavoitteeksi - esitetään keinona niiden tavoittamiseksi. Samalla työnantajat nostetaan esiin auktoriteettina, työllistäjänä, jonka tavoitteiden edistäminen palvelee korkean työllisyyden tavoitetta.

Kokoomus pitää veronkevennyksiä niin tärkeinä, että on valmis toteuttamaan niitä jopa valtion menoja leikkaamalla. Samassa tavoiteohjelmassaan puolue nimittäin toteaa, että ”tuloverotuksen aiheuttama valtiontalouden tasapainottaminen rahoitetaan

http://pc141.verkkouutiset.fi/tavoitteita/vanhat_ohjelmat/talohj.htm. Tulostettu 12.10.2002

⁴⁴ Kansallisen Kokoomuksen vuoden 1998 puoluekokouksen hyväksymä puolueen tavoiteohjelma 1999 – 2003, s.35.

työttömyyden laskusta aiheutuville säästöillä, kansantalouden kasvusta saatavalla liikkumavaralla, harmaan talouden vähenemisellä sekä budjettitalouden säästöillä.”⁴⁵ Kokoomukselle tärkeä työnantajien velvoitteiden vähentäminen ja palkansaajien tuloverotuksen alentaminen yhdistyy siinä, että puolue on valmis lisäämään palkansaajien osuutta ansioturvan, lähinnä työttömyysturvan ja eläkkeiden rahoituksesta, mikäli ansiotulojen verotusta samalla kevennetään.⁴⁶

5.2.3 Aktivointia ja kannustimia

Politiikassa kannustavien elementtien toteuttaminen on osa kaikkea päätöksentekoa. Sosiaalipolitiikassa se tarkoittaa sitä, että on luotava järjestelmä, jossa työnteko on aina kannattavaa. Työn saamiseen voidaan kannustaa myös koulutuksen keinoin ja sellaisella politiikalla, joka tukee työpaikkojen syntymistä. Ympäristöpolitiikassa kannustaminen tarkoittaa sitä, että ympäristön suojeleminen on kannattavampaa kuin ympäristön pilaaminen. Talouselämässä kannustaminen tarkoittaa yrityselämän edellytysten turvaamista. Veropolitiikassa on kannustettava työntekoon tuloverotuksen alentamisella.⁴⁷

Yllä olevassa tekstissä kannustavuutta käytetään yhdistämällä se positiivisiin kategorioihin. ”Kannustavuus” on todellakin Kokoomuksen ohjelmatekstien avainkäsite. Kokoomus korostaa sitä, että sosiaaliturvan on ”muodostettava johdonmukainen kokonaisuus, jossa toimeentuloturvaetuudet, verotus ja maksupolitiikka kannustavat työhön menemiseen ja työssä pysymiseen.”⁴⁸ Kokoomus pitää johdonmukaisesti esillä sitä, että työnteon ja muun aktiivisen toiminnan tulee olla passiivista sosiaaliturvalla elämistä kannattavampaa. Esimerkkinä ”muusta aktiivisesta toiminnasta” mainitaan Kokoomuksen ohjelmassa vain opiskelu, mitä pidin harmillisena, sillä olisi ollut mielenkiintoista tietää, mitä muuta kuin perinteistä palkkatyötä Kokoomus pitää hyväksyttävänä aktiivisena toimintana. Tämä olisi

⁴⁵ Em. tavoiteohjelma 1999-2003, s. 36.

⁴⁶ Tämä maininta on Kokoomuksen tavoiteohjelmissa sekä vaalikaudelle 1995-1999 (s.2) että 1999-2003 (s.26).

⁴⁷ Kansallisen Kokoomuksen vuoden 1998 puoluekokouksen hyväksymä tavoiteohjelma vaalikaudelle 1999-2003, s4.

nimittäin täsmentänyt sitä, miten vaihtoehdottomaan palkkatyöorientoituneeseen poliittiseen linjaan puolue on sitoutunut. Nyt ovi jää hieman raolleen.

Kokoomus näyttäisi puolueista eniten omaksuneen työn itseisarvoa korostavan työlinjan, sillä puolue olisi valmis alentamaan työttömyyttä esimerkiksi heikentämällä työehtoja ja lisäämällä osa-aikatyötä. Tässä suhteessa Kokoomus eroaa merkittävästi sosiaalidemokraateista. Vuoden 1998 työllisyysohjelmassaan⁴⁹ puolue ottaa kantaa seuraavasti:

Etenkin pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia työn joustavaan järjestämiseen on lisättävä. Yhden vaihtoehdon voi tarjota työsuhdeturvan keventäminen ja yksinkertaistaminen uusissa työsopimuksissa.

Tavoiteohjelmassaan vuosille 1999-2003 Kokoomus puolestaan vaatii työlainsäädännön ja sen kehityksestä riippuen työehtosopimusten yksinkertaistamista erityisesti pienten yritysten työllistämisedellytysten parantamiseksi. Kokoomuksen työelämän pelisääntöihin liittyvät tavoitteet muistuttavat hyvin paljon Keskustan työreformissaan asettamia tavoitteita. Se, että vasemmisto ja ammattiyhdistysliike vuoden 1999 eduskuntavaalikamppailussa kuitenkin ”suuntasivat tykkinsä” juuri Keskustaa vastaan johtunee pitkälti valtapolitiikasta: Keskustan vaalivoitto ja siitä mahdollisesti seurannut porvarihallituksen muodostaminen haluttiin torjua. Lisäksi on huomattava, että Kokoomus omassa retoriikassaan ei Keskustan tapaan hae vastakkainasetteluja muiden puolueiden tai etujärjestöjen kanssa, vaan päinvastoin antaa useissa otteissa jopa tunnustusta kolmikantaiselle päätöksenteolle - toki varauksellisemmin kuin SDP.

Merkillepantavaa on, että vaikka Kokoomuksen lisäksi myös Keskusta ja SDP korostavat tulonsiirtojärjestelmien kannustavuutta, on niiden (varsinkin Keskustan) tavoitteiden asettelussa sijaa myös etuuskien riittävyydelle toimeentulon turvaajana ja tulonjaon tasaajana. Kokoomukselle ensisijaisena tavoitteena on tulonsiirtojärjestelmien toimivuus kannustavuusnäkökulmasta. Tämä on mielestäni käytännön politiikan

⁴⁸ Sama kuin edellinen, s. 26.

⁴⁹ Kansallisen Kokoomuksen puoluekokouksen kannanotto ”Uutta työtä tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskuntaan”, 1998, s.2.

ohjenuorana merkittävä linjanveto, sillä sosiaaliturvaan kannustavuuden nimissä tehdyt uudistukset eivät ole tähän mennessä kertaakaan merkinneet tulonsiirtojen tason korottamista.

5.2.4 Lasten kotihoito poikkeamana työlinjasta

Lipposen ensimmäinen sateenkaarihallitus toteutti säästöohjelmassaan markkamääräisesti todella rajun leikkauksen lasten kotihoidontukeen. Tämän toimenpiteen voidaan ajatella tukevan työlinjaa, sillä se teki lasten kotihoidosta taloudellisesti entistäkin kannattamattomampaa verrattuna siihen, että vanhemmat käyvät ansiotyössä ja käyttävät kunnallista päivähoitopalvelua. Kun puolueohjelmia vertailee, voidaan tätä päätöstä pitää hallituspolitiikassa Kokoomuksen tappiona sosiaalidemokraateille, sillä vuoden Kokoomus korostaa ”perheen valinnanmahdollisuuksien lisäämistä pienten lasten hoitojärjestelyissä” mainiten kuntakohtaisten lisien ja palvelusetelien käyttöönoton.⁵⁰ Vuotta myöhemmin puolue ottaa vielä vahvemmin kantaa kotihoidontuen puolesta vaatimalla, että ”lasten kotihoidontuki –järjestelmän asemaa päivähoitopalveluna on vahvistettava.”⁵¹

Kokoomus on puolueista johdonmukaisimmin korostanut työntekoon kannustamisen merkitystä yli muiden sosiaalipoliittisten tavoitteiden, mutta suhteessa kotihoidontukeen se tekee poikkeuksen. Miksi? Onko lasten kotihoito Kokoomukselle sitä ”aktiivista toimintaa”, jonka puolue muuten aiemmin opiskelua lukuun ottamatta jätti määrittelemättä? Ilmeisesti on. Näyttäisi siltä, että tässä suhteessa poliittinen jakolinja kulkee edelleen oikeisto-vasemmisto-akselilla. Sosiaalidemokraatit korostavat naisten oikeutta ansiotyöhön ja tätä kautta nähtävää sukupuolten välistä tasa-arvoa, kun taas Keskusta ja Kokoomus hyväksyvät perinteisemmän sukupuolten välisen työnjaon ja näkevät tasa-arvon muunakin kuin työmarkkinoilla hankittavana asiana. Voidaan myös ajatella, että porvaripuolueet pitävät pienten lasten kotihoitoa jopa moraalisenä velvollisuutena ajatella ”lapsen parasta”. Työssäkäyvien pienten lasten äitien syyllistäminenhan yhdistetään usein porvarilliseen ajatteluun.

⁵⁰ Uutta työtä tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskuntaan –asiakirja 1998, s. 4.

⁵¹ Kansallisen Kokoomuksen tavoiteohjelma vuosille 1999-2003, s. 29.

5.2.5 Moraalista eetosta

Tutkimistani puolueista Kokoomuksen sosiaalipoliittinen retoriikka on selvästi moraalista, tietyissä kohdin jopa moralisoivaa. Työlinjaan liitetyt kannustavuus- ja aktiivisuustavoitteet, sisältävät jo itsessään vahvan moraalisen elementin, mutta Kokoomus vahvistaa sitä vielä entisestäänkin pitämällä ohjelmateksteissään esillä vaatimuksia sosiaaliturvan ”kohdentamisesta oikein” ja väärinkäytösten torjumisesta. Tätä linjaa edustaa muun muassa tavoite subjektiivisen päivähoito-oikeuden kaventamisesta niiltä perheiltä, joissa molemmat vanhemmat ovat kotona.⁵² Samaan moraaliseen korostukseen liittyvät vaatimukset siitä, että asumistuen on kohdennettava kohtuullisena niille, jotka ovat *todellisen* tuen tarpeessa⁵³ sekä sosiaaliturvan koetun oikeudenmukaisuuden ja rahoituksellisen kestävyuden tukemisesta ehkäisemällä sosiaalietuuksien väärinkäyttöä.⁵⁴ Nämä tavoitteet ovat viitteitä sosiaalipolitiikan residuaalisen mallin suuntaan, jossa keskeisenä periaatteena on vähäisten etuuksien suuntaaminen ”todellisessa tarpeessa oleville” - eli köyhille – ja jossa avustukseen liittyy kiinteästi tiukka kontrolli (ks. esim. Raunio 1994, 180-185). Residuaaliseen malliin sopii myös Kokoomuksen tavoite vapaaehtoisen yksilöllisen sosiaalivakuutuksen vahvistamisesta.⁵⁵

Teen lopuksi yhteenvedon Kokoomuksen ohjelmatekstien retoriikan vaikutuskeinoista:

Logos:	Kannustin- ja velvoitelinjan toteuttaminen: työn verotuksen alentaminen, sosiaaliturvan karsinta, tarveharkinnan kiristäminen ja työsuhdeturvan joustavoittaminen.
Eetos:	Kannustavien elementtien toteuttaminen kaikessa politiikassa, kannustavuus itseisarvona. Moraaliset perusteet karsinnalle: sosiaaliturvan ”kohdentaminen oikein” ja veronmaksajien on koettava se oikeudenmukaiseksi,

⁵² Tämä tavoite mainitaan Kokoomuksen puoluehallituksen hyväksymässä perhepoliittisessa ohjelmassa 21.1.1999 <http://vanha.kokoomus.fi/tavoitteita/perhepol99.htm>, s.2 (tulostettu 2.9.2002) sekä Kokoomuksen puoluekokouksen hyväksymässä tavoiteohjelmassa vuosille 1999-2003, s.29.

⁵³ Kansallisen Kokoomuksen vuoden 1998 puoluekokouksen hyväksymä tavoiteohjelma vuosille 1999-2003, s. 31.

⁵⁴ Saman ohjelman s. 27.

valtionalouden saattaminen kuntoon on edellytys hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseksi, terveen taloudenpidon korostaminen.

Paatos: Toimintaympäristö jossa valtio on pahasti velkaantunut samaan aikaan, kun kokoomuslaisille tärkeä verotus on sietämättömän kireää. Moraalinen huoli työetiikasta ja sosiaaliturvan kohdentumisesta ”oikein”.

5.3 SDP - kolmatta tietä, vähemmällä äänellä

Vaikka hyvinvointivaltion rakentaminen ei Suomessa ole koskaan ollut samanlainen sosiaalidemokraattien hegemoninen projekti kuin Ruotsissa, on hyvinvointivaltion vetovastuu ollut kiistatta sosialidemokraattisella puolueella (esim. Soikkanen 1999). SDP:n merkittävin puolueohjelma on ollut vuoden 1903 Forssan julistus, joka oli lähes sanantarkka kopio puolueen saksalaisten ja itävaltalaisten veljespuolueiden ohjelmista. Puolueen sosiaalipoliittiset tavoitteet olivat aikanaan hyvin radikaaleja, mutta niiden täydellinen toteutuminen ajoittui vasta toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan.

Sosialidemokraattinen puolue on ollut leimallisesti – ja ohjelmallisesti – työväenpuolue, luokkapuolue, jonka tavoitteena on työväestön ja heidän perheidensä elinolojen kohentaminen. Siten puolueella on ollut hyvin tiiviit suhteet SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen kanssa. SDP kutsuu itseään nykyisin palkansaajapuolueeksi – puolue siis määrittelee valtaosan työikäisestä väestöstä omaksi kohderyhmäkseen. SAK poisti vuonna 1992 periaateohjelmastaan kohdan, jonka mukaan järjestö on ”osa työväenliikettä”, mutta sen suhteet SDP:hen ovat huomattavasti läheisemmät kuin porvaripuolueisiin ja SDP korostaa puolueista eniten korporatistista päätöksentekoa. SDP:n ohjelmateksteissä ei tosin puhuta korporatismista (joka ilmeisesti liian negatiiviseksi mielletty käsite), vaan kolmikantaisesta päätöksenteosta.

Sosiaalidemokraateille hyvinvointivaltioprojektissa on ollut tärkeää yhtäältä ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen (ansiosidonnaisen työttömyysturvan,

⁵⁵ Kokoomuksen vuosien 1999-2003 tavoiteohjelman s.26.

työeläkkeiden, työsuhteisiin liittyvien sosiaalietuuksien vuosilomineen jne.) ja toisaalta julkisten hyvinvointipalvelujen kehittäminen. Soikkanen (1999, 29-31) korostaa Suomen mallin mukaisen hyvinvointivaltion rakentuneen erityisesti vuoden 1966 SDP:n vaalivoittoa seuranneella kansanrintamahallituksen ja tulopolitiikan kaudella.

Tutkimistani puolueista SDP olisi ohjelmatekstiensä perusteella vähiten halukas tekemään muutoksia hyvinvointivaltion perusteisiin, mikä sinänsä ei ole yllättävää. Puolueella on hyvin vähän konkreettisia tavoitteita verrattuna Kokoomukseen ja varsinkin Keskustaan. Toisaalta SDP:n ohjelmateksteissä ei myöskään ole juuri tiukkoja kantoja sen suhteen, mistä puolue tahtoo ehdottomasti pitää kiinni. Ohjelmatekstejä lukiessa tuli jopa mieleen, ovatko tarkoituksella kirjoitettu sellaisiksi, että ne eivät estä halutunlaisen politiikan tekemistä.

Ohjelmallisesti SDP:tä voi luonnehtia ”matalamman profiilin” versioksi Iso-Britannian Labour-puolueesta. Se näyttäisi olevan varsin pitkälle omaksumassa kannustin- ja velvoitelinjan mukaisia tavoitteita ja ajattelutapaa, siitä kuitenkin suuremmin elämöimättä. Toisin sanoen SDP:n linja on perinteisen pragmaattista: aatteellista hehkutusta Iso-Britannian New Labourin tapaan ei ole. Eikä puolue halua mitään suuren uudistajan kuvaa itsestään antaakaan: sen ohjelmatekstien tyypillisimpiä käsitteitä ovat turvallisuus, yhteistyö, ja oikeudenmukaisuus. SDP:n ja sen Iso-Britannian veljespuolueen tyylillisiä eroja selittää Suomen poliittiseen kulttuuriin kuuluva pragmaattisuus ja epäideologisuus: tehtäviä muutoksia perustellaan ensi sijassa sopeutumisella rakenteellisiin paineisiin (ks. Julkunen 2001, 283-286). Niinpä siinä missä samankaltaisia yhteiskuntapoliittisia uudistuksia perustellaan Iso-Britanniassa ”hyvinvointivaltion uudistamisella” puhutaan Suomessa, erityisesti sosiaalidemokraattien keskuudessa, ”hyvinvointivaltion turvaamisesta”.

5.3.1 Demarit ja välttämättömyysoppi

Sosiaalidemokraattien ohjelmatekstit olivat puolueen oppositiokaudella (ennen vuotta 1995) melko varovaisia. Vuonna 1993 puolue suhtautui mahdollisiin sosiaaliturvan muutoksiin kriittisemmin kuin myöhemmin hallituksessa ollessaan. Kannanotot ovat kuitenkin melko väljiä. Esimerkiksi ”yhteiskunnan on turvattava verovaroin toimeentulon vähimmäisetuudet ja vastaava osuus ansiosidonnaisesta turvasta”,

”nykyisen työttömyysturvajärjestelmän toiminta on turvattava” sekä ”hyvinvointipalveluja ja tulonsiirtoja on kehitettävä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden pohjalta”⁵⁶ ovat kannanottoja, jotka jättävät runsaasti tilaa politiikan tekemiselle.

Vuoden 1996 puoluekokouksen ohjelmatekstit hyväksyttiin tilanteessa, jossa SDP oli palannut hallitukseen ja sen johtama hallitus oli ensi töikseen päättänyt pysyttää voimassa porvarihallituksen toteuttamat määräaikaikaiset säästölaite ja toteuttaa uusia säästöjä ennen kaikkea tulonsiirtoihin. Nyt SDP:n kannanotto sisälsi jo Blomin (1998) määrittelemän välttämättömyysopin aineksia:

Työttömyys on tasolla, joka uhkaa sosiaaliturvajärjestelmäämme. Sosiaalimenot eivät voi jatkuvasti ylittää kansantalouden pitkän aikavälin suorituskykyä. Tämän takia laajoihin kustannuksia lisääviin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin ei ole lähivuosina mahdollisuuksia. *Nykyistä sosiaaliturvajärjestelmäämme on tehostettava, jotta tarpeettomia menoja voitaisiin välttää.*

Kansantalouden syvä lama on todistanut sosiaaliturvan tärkeyden kansalaisille. Tulonsiirroilla ja sosiaali- ja terveystaloudilla on voitu lievittää joukkotyöttömyyden synnyttämiä ongelmia. Sosiaaliturvan käyttäjien lukumäärän kasvu sekä bruttokansantuotteen lasku nostivat sosiaalimenojen kansantuoteosuuden alle 30 prosentista selvästi eurooppalaisia maita korkeammalle, lähes 40 prosentin tasolle. Se on vähitellen painumassa 30 prosentin tasolle *talouden tasapainottamisen edellyttämien säästöjen ja talouden elpymisen myötä. Sosiaaliturva on jouduttu suhteuttamaan tasolle, jonka kansa on valmis ja kykenevä kattamaan veroilla.*⁵⁷

⁵⁶ SDP:n puoluekokouksen kannanotto sosiaali- ja terveyspolitiikasta 1993, s. 1-2.

⁵⁷ SDP:n puoluekokouksen sosiaali- ja terveyspoliittinen kannanotto 1996, s.1.

Kannustin- ja velvoitelinjan moraalinen retoriikka pilkahti jo yllä olevassa kappaleessa, jossa viitataan veronmaksajien halukkuuteen rahoittaa sosiaaliturvaa. Selvemmin tämä tulee näkyviin saman kannanoton myöhemmissä osioissa, joissa `kannustavuus` nousee ensimmäistä kertaa SDP:n ohjelmateksteihin. ”Työllä ja yrittämisellä ansaitun vanhuuden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden turvan on oltava riittävä ja *sen ansaitsemiseen ja omatoimisuuteen kannustavaa. Työnteon on lisäksi oltava kannattavaa* suhteessa erilaisiin tukiin.”⁵⁸ Työttömyysturvan perusturvasta SDP toteaa, että ”tuen saamisen edellytys on, että on työmarkkinoiden käytettävissä. Sen on kannustettava työllistymiseen, kouluttautumiseen ja muuhun työkykyä ylläpitävään tai parantavaan toimintaan.”⁵⁹

Avaan vielä yllä olevan kannanoton retoriikkaa. Logos, eli pääsanoma on sosiaaliturvan karsinnan oikeuttaminen. Korkea työttömyys ja sosiaalimenojen paisuminen (paatos) ovat ongelmia, joiden hoitamisesta odotetaan vallitsevan konsensuksen. Sosiaaliturvan karsintaa perustellaan siis pragmaattisesti: vallinneeseen tasoon ei yksinkertaisesti ole varaa (eetos). Työttömyysturvan perusturvaa kohtaan esitetyt tavoitteet legitimoivat vastikkeellisuuden lisäämistä eli velvollisuuksien kytkemistä sosiaaliin oikeuksiin.

5.3.2 Ansioturva kannustinpolitiikan tukipilarina

SDP:n ohjelmateksteissä on selkeästi erilainen suhtautuminen työttömyysturvan ansiosidonnaiseen ja perusturvaan. Sosiaalidemokraattien painotus ansioturvaan sopii hyvin yhteen kannustin- ja velvoitelinjan kanssa. Ansioturvan on jo nimensäkin mukaisesti (työllä) ansaittua, mikä pitää sisällään ajatuksen siitä, että työttömyysturvan toinen puoli – perusturva – ei sitä ole. Sen johdosta vastikkeeton perusturva ei tule kysymykseen, vaan kansalaisen on toimittava, oltava aktiivinen, ollakseen siihen oikeutettu. Vaatimukset kannustavuudesta ja aktiivisuudesta koskevat SDP:n retoriikassa nimenomaan perusturvaa, missä suhteessa puolue eroaa selvästi Keskustasta.

⁵⁸ Kursivointi PM.

⁵⁹ Em. sosiaali- ja terveystieteellisen kannanoton s. 2-3.

Ansioturva näyttäytyy SDP:n retoriikassa tavallaan palkintona siitä, että kansalainen on ollut aktiivinen ja tehnyt työtä. Lähes kaikissa puolueen ohjelmissa ansiosidonnaisen sosiaaliturvan todetaankin olevan työn tekoon kannustavaa. Ansioturva on ”jotakin, mille on tavoiteltavaa päästä”, perusturva ”jotakin, miltä on tavoiteltavaa päästä pois”. Seuraava ohjelmateksti määrittää mielestäni hyvin tätä sosiaalidemokraattien suhtautumista perustuvaan .

Ketään ei jätetä heitteille. Verovaroin kustannetun vähimmäisturvan on taattava perustoimeentulon edellytykset sekä *luotava mahdollisuuksia parantaa omaa asemaansa ja hankkia elantonsa työelämässä*” [tasa-arvotavoitteiden sijaan SDP:kin puhuu eksklusiosta eli osallisuudesta! PM]. Viimesijaisella toimeentuloturvalta taataan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen on oltava *kannustavaa*, oikeudenmukaista ja riittävää. *Tuki ei saa olla ylikompensoivaa* suhteessa muihin etuuksiin. *Kannustinloukkujen syntyminen tulee ehkäistä.*⁶⁰

Millaista on kannustava ja ei-ylikompensoiva toimeentulotuki? Käytännössä tehdyissä politiikkaratkaisuisa se mm. merkitsi 7 prosentin omavastuuosuuden lisäämistä toimeentulotuesta korvattaviin asumismenoihin. Käsite ”oikeudenmukaisuus” esiintyy SDP:n ohjelmateksteissä yhtenä. Sen sisältöä ei kuitenkaan missään määritellä (oikeudenmukaisuudestaan on olemassa lukuisia erilaisia teorioita), joten se jää merkityksettömäksi käsitteeksi, jonka tarkoituksena lienee lähinnä ”koristella” tekstiä.

5.3.3 Työ ennen tulonsiirtoja

Vuoden 1999 ja 2002 puoluekokouksissa hyväksytyjen ohjelmatekstien työlinja on entistä selkeämpää. SDP:n mukaan ”suomalaisen mallin yksi lähtökohta on säilyttää sellainen suojaverkko, joka takaa toisaalta kaikille sosiaalisen turvan ja *tukee toisaalta*

⁶⁰ SDP:n puoluekokouksen kannanotto sosiaalipolitiikasta 1999, s. 4.

*laajaa työhön osallistuvuutta. Tällainen työlinjan mukainen hyvinvointimalli vahvistaa samalla sosiaaliturvan rahoitusperustaa.”*⁶¹ Näissä kahdessa virkkeessä näkyy selvästi SDP:n sitoutuminen työlinjaan ja sosiaalisen investointivaltion periaatteeseen - tuetaan sellaista, minkä ajatellaan tuottavan. SDP:n vuosien 1999 ja 2002 ohjelmatekstit ovat hyvin linjakkaasti kannustin- ja velvoitelinjaa tukevia. Seuraavaa ohjelmatekstiä selvemmin ei puolue siihen voisi sitoutua:

”Sosialidemokraattisen työlinjan mukaan työ on ensisijainen tulonsiirtoihin nähden. Työllisyys on tulonsiirtoja parempaa sosiaalipolitiikkaa. Ansioihin suhteutettu eläketurva, työttömyysturva ja sairausajan toimeentuloturva kannustavat työntekoon.”⁶²

Yllä olevassa tekstissä käytetään kategorisoinnilla oikeuttavaa retoriikkaa sosiaalipoliittisesti hyvin merkittävällä tavalla. Eri kategorioihin, toisilleen vaihtoehtoisiksi asetetaan ”työ ja työllisyys” sekä ”tulonsiirrot”. Tällaisen retoriikan käyttö on ollut tyypillistä silloin, kun ”passiivisiin” tulonsiirtoihin kohdistuneita säästöjä on perusteltu paitsi valtiontalouden tervehdyttämällä myös työllisyyden parantamisella (Julkunen 2001, 171).

Kolmannen tien retoriikassa, jolle on tyypillistä tulonsiirtojen ja työn asettaminen vastakkain, ei kuitenkaan ole huolenaiheena ainoastaan itse työ vaan työetiikka ja sen rapautuminen. Kannustavuus työhön ja velvollisuuksien korostaminen liittyy sosiaalipolitiikassa kasvaneeseen moraaliseen huoleen, joka on Yhdysvalloissa merkinnyt siirtymistä sosiaaliavustuksista työvelvollisuuteen, Britanniassa saman velvollisuuksien korostaminen ilmenee welfare-to-work-ohjelmassa ja myös Ranskassa ja Saksassa on vallalla yhä painokkaampi taloudellinen retoriikka. Suomi näyttää seuraavan isompien maiden jalanjalkia. (Nurminen 2000, 11-12) SDP:n ohjelmien retoriikka sopii hyvin tähän kolmannen tien kontekstiin. Moraalinen ulottuvuus tulee esiin myös puolueen vuoden 1999 talous-, työllisyys ja veropoliittisen kannanotossa, jossa työttömille halutaan kehittää uusia työvoimapolitiikan malleja tarjoamaan

⁶¹ SDP:n puoluekokouksen kannanotto talous-, työllisyys- ja veropoliitikasta 1999, s.2. Kursiivit PM.

⁶² SDP:n puoluekokouksen kannanotto työelämästä 1999, s 1.

mielekkään toiminnan väyliä, jotta he saisivat mahdollisuuksia *olla hyödyksi ja hankkia siten toimeentulo*.⁶³

5.3.4 Työn liike

Täystyöllisyys on sosialidemokraattisen liikkeen historiallinen tavoite. Työyhteiskuntaan sitoutuneen liikkeen ei tule luopua täystyöllisyystavoitteestaan. Täystyöllisyystavoitetta tukee aktiivinen työvoimapolitiikka. Pitkäjänteisellä politiikalla tavoite on realistinen.⁶⁴

SDP korostaa ennen kaikkea olevansa työn liike. Puolue sitoutuu lujasti työyhteiskuntaan ja sen ajattelutapa on korostetun palkkatyökeskeistä. Työyhteiskunnan ”tuolle puolen” SDP ei edes vilkaise, eikä puolueen ohjelmissa mainita mitään aktiivikäisten kansalaisten palkkatyölle vaihtoehtoisesta toiminnasta, esimerkiksi lasten kotihoidosta ja sen taloudellisesta tukemisesta (vrt. Keskustan ja Kokoomuksen ohjelmien analyysi). Päinvastoin, viimeisimmissä SDP:n ohjelmissa puhutaan työttömyyden hoidon rinnalla enenevässä määrin korkeamman työllisyysasteen tavoitteesta. Näillä käsitteillä on suuri ero ja se näkyy myös harjoitettavassa politiikassa. Työttömyyttä voidaan alentaa vähentämällä työvoiman tarjontaa, vaikkei uusia työpaikkoja syntyisi lainkaan lisää tai työpaikkojen määrä jopa vähenisi. Sen sijaan työllisyysasteen kohottaminen vaatii sitä, että yhä suurempi osa potentiaalisesta työvoimasta on työssä. Iso-Britanniassa tähän on pyritty muun muassa leikkaamalla vammaisten ja yksinhuoltajien avustuksia.

Suomessa lasten päivähoiton painottaminen kotihoidon tuen sijaan palvelee korkean työllisyysasteen tavoitetta, sillä sen kautta pyritään pitämään suurempi osa naisista työelämässä. Tämä sopii hyvin yhteen sosiaalidemokraattien historiallisesti ajaman naisten palkkatyökansalaisuuden kanssa. SDP:n ohjelmissa päivähoito naisten työssäkäynnin tukijana mainitaan useaan kertaan, kotihoidontukea vaihtoehtona ei noteerata lainkaan. SDP:n ohjelmissa todetaan myös suoraan – Pekkarisen ym. (1998, 8-10) määrittämää työlinjaa mukaillen –, ettei täystyöllisyyttä tule tavoitella

⁶³ Kursiivit kirjoittajan.

⁶⁴ SDP:n puoluekokouksen kannanotto työelämästä 1999, s 6.

vähentämällä työvoiman tarjontaa.⁶⁵ Tämä linja näkyy selkeästi esimerkiksi puolueen vuoden 2002 puoluekokouksen kannanotossa talous-, työllisyys- ja veropolitiikasta:

Täystyöllisyyden saavuttaminen edellyttää, että niin julkiset palvelut kuin sosiaaliturvakin myötävaikuttavat tehokkaasti työllisyysasteen kohoamiseen. Työlinjan tavoitteena on aktivoiva hyvinvointijärjestelmä. Lasten ja lähimmäisten hoiva on järjestettävä siten, että niin naiset kuin miehetkin voivat osallistua työelämän tasavertaisesti.⁶⁶

Yllä oleva kappale argumentoi tehokkaasti sellaisen produktivistisen työlinjan puolesta, jossa korkea työllisyys on edistetty vahvistamalla työtä tukevia palveluja, kuten koulutusta ja lasten päivähoitoa sekä leikkaamalla, vastikkeellistamalla ja tarveharkintaistamalla työnteon kanssa kilpailevaa sosiaaliturvaa. ”Täystyöllisyys” on se suuri tavoite, josta vallitsevalla konsensuksella oikeutetaan palvelujen ja sosiaaliturvan virittäminen sellaisiksi, että ne mahdollisimman tehokkaasti palvelevat sitä.

SDP:n ohjelmissa on yhden kerran varovasti raotettu ovea perinteisestä linjasta eroavalle työllisyyspolitiikalle. Siinäkin muut keinot (talouskasvu, veropolitiikka ja työllisyyspolitiikka) nähdään ensisijaisina ja työajan lyhentämiseen ollaan valmiita vain ala- ja yrityskohtaisin sopimuksin. Niitä on tehty hyvin vähän ja toteutunut työn uusjako on ollut kaikkea muuta kuin solidaarista.

Vahvistuvan talouskasvun, veropoliittisten toimien ja tehostuvan työllisyyspolitiikan lisäksi tarvitsemme solidaarista työn uusjakoa useilla erilaisilla, mutta toisiaan tukevilla työaikajärjestelyillä. Vuorotteluvapaan ja osa-aikaeläkkeen käyttöä on lisättävä. Ala- ja yrityskohtaisin sopimuksin tulee edistää 2*6 tunnin ja vastaavien lyhemmän kokonaistyöajan mallien laajentumista. Vallitsevien työaikamuotojen rinnalle voidaan siten avata 30 viikkotunnin monipuolistuvien

⁶⁵ SDP:n puoluekokouksen kannanotto talous-, työllisyys- ja veropolitiikasta 1999, s. 4.

⁶⁶ SDP:n puoluekokouksen kannanotto talous- työllisyys- ja veropolitiikasta, Tampere 2002, s.7.

työaikajärjestelyjen työmarkkinat ja samalla lisätä tuotanto- ja palveluaikoja”⁶⁷

Sosiaalidemokraateilla sitoutuminen kannustin- ja velvoitelinjaan näkyy ennen kaikkea palkkatyön ja sitä tukevien palvelujen (koulutus, lasten päivähoito, työvoimapalvelut) korostamisena. Sosiaalisen investointivaltion periaatteet näkyvät hyvin SDP:n retoriikassa. Puolue julistaa ”työ ennen tulonsiirtoja” tai ”palvelut ennen tulonsiirtoja” –oppia, joka sopii hyvin yhteen esimerkiksi Iso-Britanniassa harrastetun ”good welfare” ja ”bad welfare” –jaottelun kanssa. Tuossa Iso-Britannian Labour-hallituksen suosimassa jaottelussa kategoriaan ”good welfare” lasketaan kaikki sellaiset panostukset, joiden ajatellaan tuottavan myöhemmin (ennen kaikkea koulutus) ja ”bad welfare” –kategoriaan kansalaisille jaettavat ”passiiviset” välittömät etuudet (Powell 2000, 40-41.) Seuraavaksi on vielä yhteenveto SDP:n ohjelmissa käytetyistä retoriikan vaikutuskeinoista.

Logos: Kannustin- ja velvoitelinjan toteuttaminen: sosiaaliturvan painottaminen ansioturvaan, vähimmäisturvan karsinta ja tarveharkinnan lisääminen, velvoitteiden lisääminen ja työn ensisijaisuuden korostaminen kaikessa yhteiskuntapolitiikassa.

Eetos: Vetoaminen työttömyyden alentamisen ja työllisyysasteen nostamisen tavoitteisiin, joilla harjoitettavaa politiikkaa legitimoidaan. Ohjelmissa pidetään esillä myös SDP:n historiallista täystyöllisyys-tavoitetta. Kannustin- ja velvoitelinjaa perustellaan myös moraalisisilla, kannustavuus- ja oikeudenmukaisuus- näkökohdilla. Työetiikka on vahvassa roolissa SDP:n ohjelmateksteissä.

Paatos: Harjoitettava työkeskeinen linja nähdään välttämättömänä, jotta ”hyvinvointiyhteiskunta voidaan turvata”. Porvarihallitus, syvä lama ja pyrkimykset kolmikantaisen sopimusyhteiskunnan murentamiseen ovat muodostaneet vakavan uhan sosiaalidemokraattiselle hyvinvointivaltiolle.

⁶⁷ SDP:n puoluekokouksen kannanotto talous- ja työllisyyspolitiikasta, Helsinki 1996, s. 2.

5.4 Yhteenveto ja johtopäätökset puolueohjelmista

Tutkielmani alkuosassa määrittelemäni kannustin- ja velvoitelinja on ollut keskeisesti nimenomaan sosiaalidemokraattisten ja palkansaajaliikkeeseen kuuluvien (tai sitä lähellä olevien) vaikuttajien luonnosteleva. Ei siis ole ihme, että se näkyy selkeimmin SDP:n ohjelmissa ja vähiten taloudellisen laman jälkeisen ajan suurimmaksi osaksi oppositiossa viettäneen Keskustan ohjelmissa. SDP:n ”työ ennen tulonsiirtoja” -retoriikka sopii erinomaisen hyvin yhteen Kianderin Lipposen hallitusten sosiaalipolitiikasta esittämän kuvauksen kanssa:

Samalla kun uusi sosiaalipolitiikka piti edelleen tärkeänä hyvinvointivaltioideologian vanhaa tasa-arvotavoitetta, ei tuloerojen tasoittamiseen kuitenkaan enää pyritty ensisijassa sosiaali- ja veropolitiikan keinoin. Laman jälkeen avainasemassa tuloerojen tasoittamisessa olivat työhön osallistumisen lisääminen ja osaamiserojen kaventaminen koulutuksen avulla. Tältä kannalta tärkeä tuloerojen syntymistä ehkäisevä politiikka voi olla esim. perusopetuksen parantaminen. (Kiander 2001, 107.)

Kianderin luonnehdinta sopisi sellaisenaan myös Iso-Britannian Labour-hallituksen kolmannen tien politiikan kuvaajaksi ilman, että siitä tarvitsisi muuttaa sanaakaan. Anthony Giddens on ottanut ”Third Way And It’s Critics” –teokseensa Suomen ulkoministeri Erkki Tuomiojan (sd) kolmannesta tiestä esittämän kriittisen arvion (Giddens 2000, 16-17). Tuomioja on sen mukaan todennut kolmannen tien sopivan reseptiksi brittiläisen yhteiskunnan ongelmiin, mutta epäilee sen soveltuvuutta laajempaan käyttöön, varsinkaan Skandinaaviin maihin. Kirjassa esitetyt Tuomiojan argumentit tuntuvat varsin omituisilta, sillä niiden perusteella saa sellaisen kuvan, kuin Suomi olisi politiikassaan kulkenut täysin eri tietä kuin Iso-Britannia. Miten hallituspolitiikkaan keskeisesti vaikuttamassa ollut henkilö on voinut olla niin tietämätön harjoitetun politiikan yhteydestä laajempaan kontekstiin? Onko hän puhuessaan pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta, jota ”kolmas tie ei ravistele”, puhunut

siitä mallista, joka Suomeen rakentui ennen 1990-luvun lamaa olettaen, ettei sen toimintamekanismeihin ja rakenteisiin olisi tehty mitään merkittäviä muutoksia?

Ehkä Tuomiojan arvio kolmannesta tiestä on osoitus siitä, miten matalalla profiililla sosiaalipolitiikan reformi on Suomessa tehty. Muutosten pragmaattisuutta ja järjestelmän siirtymän huomaamattomuutta kuvaakin, että tehtyjä muutoksia on pääsääntöisesti legitimoitu retoriikalla, jonka mukaan ”se mitä tehdään, tehdään sen vuoksi, että nykyisestä meille niin arvokkaasta hyvinvointivaltiomallista halutaan pitää kiinni”, kuten valtiosihteeri Sailas on todennut (Julkunen 2001, 288). Julkusen mukaan ”kompromissi liberalismiin ja sosiaalidemokratian kesken on rakentunut työyhteiskunnan ja työllisyyden lujittumisen varaan” ja ”sosiaaliturvan institutionaalinen uudelleenmuotoilu on tapahtunut ansioturvan suuntaan, työstä palkitsevaksi, työhön kannustavaksi ja työvastikkeita edellyttäväksi”(emt., 279). Tutkimani SDP:n puolueohjelmat argumentoivat erittäin vahvasti tällaisen uuden kompromissin puolesta.

Kannustin- ja velvoitelinja on tarkastelujaksone aikana vahvistunut kaikkien puolueiden ohjelmateksteissä. Erot puolueiden välillä ovat kuitenkin varsin selviä. ”Puhdasoppisinta” kannustin- ja velvoitelinjaa edustaa SDP, varsin lähellä sitä (mutta konservatiivisin painotuksin) on Kokoomus ja kauimpana siitä Keskusta. Keskustan ohjelmissa esitetään myös tavoitteita, jotka toteutuessaan voisivat vähentää työvoiman tarjontaa, minkä lisäksi puolue painottaa sosiaaliturvassa ei-työperusteista kansalaisuuteen perustuvaa vähimmäisturvaa. On kuitenkin tärkeää muistaa, että puolueohjelma ei ole harjoitettavan politiikan peilikuva. Suomessa politiikkaa tehdään laajalla konsensuksella, mikä on omiaan häivyttämään yksittäisten puolueiden tavoitteiden näkyvyyttä. Lisäksi Keskustan ohjelmatekstejä lukiessa on huomioitava puolueen oppositioasema vuosina 1995 - 2003, mikä on antanut sille suuremman vapauden muotoilla Kokoomuksesta ja SDP:stä eroavaa poliittista linjaa.

Kokoomuksen osalta kannustin- ja velvoitelinja sopii hyvin yhteen puolueen konservatiivisen ja oikeistolaisen aateperinnön kanssa. Edustaahan se työn tekemiseen (velvollisuutena) liittyviä moraalisia ja eettisiä arvoja sekä pidättäytyvää suhtautumista ”vastikkeettomaan rahan jakamiseen”. Kokoomuksen sosiaalipoliittinen retoriikka onkin selkeästi moraalisinta. Vallitsevan linjan mukainen työn teon kannustavuuden

korostaminen sopii myös hyvin yhteen Kokoomuksen peruskannattajajoukon – hyvätuloisten palkansaajien – tuloveron alentamistavoitteiden kanssa.

Keskustan osalta kannustavuusajattelu näkyy sen porvarihallituksen aikana sekä työreformissa linjaamissa tavoitteissa työllistämiskynnyksen madaltamisesta alentamalla työn hintaa. Sosiaaliturvan karsinnan Keskusta olisikin kohdistanut ansiosidonnaiseen tukeen. Ajattelutapa on päinvastainen sosiaalidemokraattien edustamalle linjalle, jossa työntekijöiden turvaa ei pyritä heikentämään, vaan päinvastoin vahvistamaan työn teon kannustimia turvaamalla työllä ansaittava sosiaaliturvan taso ja keventämällä palkansaajien verotusta. Vastaavasti työlle vaihtoehtoiseen sosiaaliturvaan halutaan velvoitteita ja muita aktivoivia elementtejä.

Keskustan ei voi sanoa edustavan työlinjaa, mutta yhteiskuntapolitiikan perustrendi näkyy sen ohjelmissa siinä, että se on vuosi vuodelta ”antanut koko ajan enemmän periksi” aiemmista (vuosien 1993-1994) tavoitteistaan. Esimerkiksi Keskustan ajama perustulo muuttuu ohjelmissa koko ajan yhä epämääräisemmäksi tavoitteeksi. Samaa vähittäistä hiipumista tapahtuu Keskustan työn jakamis- ja työn käsitteen laajentamistavoitteissa. Sen sijaan painotus perusturvaetuuksien, esimerkiksi kansaneläkkeen ja työttömyysturvan peruspäivärahan, ja perhepoliittisten tulonsiirtojen, kuten lapsilisien ja kotihoidontuen, puolustamisessa on ohjelmateksteissä vahvana ja niissä on jopa runsaasti sitoumuksia etuuksien tason korottamiseen.

Keskustan ohjelmateksteissä sosiaalipoliittinen kannanmuodostus on alistettu puolueen vaalimenestykseen tähtäävälle ”strategiselle ajattelulle” (Kääriäinen 2002). Vuosina 1993-1999 puolue esitti kovaa kritiikkiä ”sosialidemokraattisten jakokorporaatioiden johdolla pystytettyjä järjestelmiä” kohtaan. Samaan aikaan se vaati perustulon käyttöönottoa, työn jakamista ja työn käsitteen laajentamista. Puolueen viimeisinä oppositiovuosina tuollaiset produktivistisesta konsensuksesta poikkeavat näkemykset poistuivat sen ohjelmateksteistä ja korporatististen järjestelmien vastainen kritiikki vaimeni työreformi-ohjelman johdosta koettuun vaalitappioon.

Kaiken kaikkiaan tutkielman alkuluvuissa kuvaamani kolmannen tien retoriikka näyttää olevan tyypillistä myös Suomen suurimpien puolueiden argumentaatiossa. Vahvimmin työetiikka näkyy SDP:n ja Kokoomuksen ohjelmateksteissä, joissa järjestelmien

kannustavuus, yksilöiden aktivointi ja myös työlinjan moraalinen ulottuvuus on vahvasti esillä. Toinen retoriikkaan liittyvä huomio on pragmaattisen välttämättömyyksiä politiikan korostuminen kaikkien puolueiden ohjelmissa. Olen aiemmin Julkuseen (2001) ja Kantolaan (2002) viitaten todennut, että Suomessa valtaeliitin hallinnan eetos, eli argumentaatio harjoitetun kannustin- ja velvoitelinjan puolesta, on ollut pragmaattista ja päätöksiä epäpolitisovaa. Puolueohjelmat sen sijaan ovat mielenkiintoinen sekoitus pragmaattisia ja aatteellisia perusteita. Ehkä aatteellista eetosta yhä tarvitaan nimenomaan puolueiden ”oman kentän” sitouttamiseen ja vaalityöhön aktivoimiseen. Käytännön politiikanteossa argumentaatio sitten jalostuu puhtaammin pragmaattiseksi välttämättömyyksiä retoriikaksi.

Tässä luvussa olen tutkinut sitä, millaisin retorisin keinoin eliitti on sitouttanut puolueiden jäseniä harjoitettuun hegemoniseen projektiin kannustin- ja velvoitelinjan toteuttamiseksi. Kieli ei ole muutoksista erillinen ilmiö vaan kiinteä osa muutosta. Näin ollen sosiaalipolitiikan reformia ei ole ainoastaan legitimoitu vaan sitä on tehty puolueohjelmissa. Seuraavissa luvuissa vedän johtopäätöksiä vuosituhatvuotteen vaihteen hegemonisesta projektista sekä tutkimuskirjallisuudesta että puolueohjelmista saamiini tulosten pohjalta. Pohdin myös tässä tutkielmatyössä saamiini kokemusten perusteella sitä, mitä tutkimuskirjallisuudesta (ja puolueohjelmista osana kirjallisuutta) on mahdollista ”saada irti” tutkittaessa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutosta.

6. KANNUSTIN- JA VELVOITELINJA SUOMEN POLITIIKAN HEGEMONISENA PROJEKTINA

Tässä luvussa arvioin sosiaalipolitiikan hegemonista projektia, kannustin- ja velvoitelinjaa. Tarkastelen sekä poliittisten toimijoiden rationaliteettia suhteessa kannustin- ja velvoitelinjaan että sosiaalipolitiikan konkreettista suunnanmuutosta. Luvun päätarkoituksena on vastata kysymyksiin miten kannustin- ja velvoitelinja hegemonisena projektina muutti Suomessa harjoitettavaa sosiaalipolitiikkaa ja keiden intressien mukainen muutos oli.

6.1 Ansioturva vs. vähimmäisturva: historia toistaa itseään

Yksi sosiaalipolitiikan keskeisimmistä jännitteistä tuntuu vuosituhanen vaihteessakin olevan ristiriita sosiaalidemokraattisen ansioturva-ajattelun ja Keskustan suosiman vähimmäisturvalinjan välillä. Toisin kuin hyvinvointivaltion ekspansiokaudella, ei 1990-luvulla kyse ollut kuitenkaan enää siitä, mihin uusia resursseja suunnataan, vaan siitä, miten sosiaaliturvan karsinta painotetaan. Tämä tilanne tekee vastakkainasettelusta jopa aiempaa dramaattisemman.

Ansio- ja vähimmäisturva-ajattelun ristiriitaa kuvaavat seuraavat porvarihallituksen pääministerin Esko Ahon (kesk.) ja I sateenkaarihallituksen sosiaali- ja terveystieteiden ministerin Sinikka Mönkäreen (sd.) esittämät näkemykset. Aho (1996, 89-90) pitää sateenkaarihallituksen karsintapolitiikkaa luonteeltaan ideologisena, jossa ”kaikille kansalaisille tuloista riippumatta vähimmäisturvan takaavaa kansanvakuutusta on järjestelmällisesti romutettu” kun ansiosidonnainen sosiaaliturva on jätetty lähes koskemattomaksi. Ahon mukaan ”*työmarkkinajärjestöjen* ehdolla valittu linja on täysin ristiriidassa oikeudenmukaisuuden vaatimusten kanssa. Leikkauksia kohdistetaan kaikkein heikoimpiin ja turvattomimpiin, koska korporaatiot haluavat varata parhaan sosiaaliturvan työmarkkinoiden sisäpiirille.” Mönkäre esitti sateenkaarihallituksen peruslinjauksen Kansaneläkelaitoksen 60-vuotisseminaarissa vuonna 1997 muistuttamalla, että ”oikeus toimeentuloturvaan ansaitaan työllä” ja siksi ”ansioturva lisää työn kannustavuutta” (Kalela 2003, 372). Ansioturvan korostaminen siis sopi uuteen ”työ on parasta sosiaaliturvaa” –mentaliteettiin (Kalela 2003,372-373; ks. myös Julkunen 2001, 274).

Hyvinvointivaltion ekspansiokaudella sosiaaliturvaa kehitettiin palkkatyöväestöä edustavan SDP:n ja maatalousväestöä edustavan Maalaisliiton kompromissien mukaisesti sekä ansio- että tarveperiaatteen mukaisesti. Ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen kehittäminen, jota ajoivat erityisesti sosiaalidemokraatit ja SAK, tähtäsi suhteellisen homogeenisen palkkatyöväestön kulutustason ylläpitämiseen erilaisten riskien kohdatessa. Maatalousväestöä ja laajemmin maaseudun väestöä, joilla ansiotulot jäivät pienemmiksi taas hyödyttivät tasasuuruisten perusturvaetuksien kehittäminen. (esim. Karisto ym. 1997, 288-301; Raunio 1995, 51-54)

Nykyään yhteiskuntarakenne on kuitenkin huomattavan erilainen. Esimerkiksi työmarkkinatuen saajat ovat suurimmalta osin lähiöissä asuvia kaupunkilaisia ja kotihoidontuen saajat, jotka on usein ainakin retoriikassa mielletty maatalojen emänniksi, tyypillisesti pienipalkkaisia SAK:laisia naisia – siis potentiaalisia SDP:n kannattajia. Keskustan karsastama ansiosidonnainen sosiaalivakuutus puolestaan on nykyään yhä useamman yrittäjän – myös maatalousyrittäjän – toimeentulonturva. Puolueiden poliittiset linjaukset tuntuvat olevan huomattavasti yhteiskuntarakennetta pysyvämpiä. Tämä näkyy vahvasti niin puolueohjelmissa, kuin eri hallituskoalitioiden harjoittamassa käytännön politiikassakin.

6.1.1 Miksi sosiaaliturvan karsinta painotettiin vähimmäisturvaan?

Pierson (1994) on kartoittanut erityyppisten sosiaaliturvajärjestelmien muutosherkkyyttä. Hän korostaa sosiaalipolitiikan kannatuspohjan merkitystä järjestelmien säilyvyydessä. Piersonin johtopäätösten mukaan siis suurempi legitimitetti suojaisi sosiaaliturvajärjestelmiä leikkauksilta. Kangas (2002, 233-254) kumoo Piersonin tulkinnan Suomen kehityksen selittäjänä. Suomessa kaikkein muutosherkimmiksi ovat osoittautuneet tarveharkintaiset etuudet, joilla on eri sosiaalietuuksien suosiota kartoittaneissa tutkimuksissa havaittu olevan vähäinen legitimitetti. Mutta myös suuren legitimitetin omaavat universaalit etuudet, kuten kansaneläke sekä sairaus- ja työttömyysvakuutuksen peruspäiväraha, ovat osoittautuneet muutosherkiksi. Sen sijaan alhaisen legitimitetin omaavat ansiosidonnaiset etuudet, työeläkkeet sekä ansiosidonnaiset sairaus- ja työttömyysvakuutusetuudet, ja yksityisvakuutukset ovatkin osoittautuneet vähiten muutosherkiksi.

Kangas (emt.) pitää rahoitus- ja hallintatapaa keskeisimpinä sosiaaliturvajärjestelmien muutosherkkyyttä määrittävinä ominaisuuksina. Mitä selkeämmin etuudet on ”korvamerkitty”, eli niille on osoitettavissa rahoittaja ja etuuden saaja (jotka mieluiten ovat samoja henkilöitä), sitä pysyvämmistä ja tiukemmin puolustetuista etuuksista on kyse. Hyvin laajasti kansalaismielipiteessä tuettujen universaalien etuuksien ongelma on siinä, että ne kohdentuvat kaikille mutta eivät erityisesti kenellekään. Kansalaisilla ei ole intressejä ”nousta barrikadeille” niiden heikentämispyrkimyksiä vastaan - ei varsinkaan valtaresursseja omaavilla ryhmillä. Suomessa työeläkejärjestelmä on

rakennettu hajautetuksi, yksityiseksi ja työmarkkinaosapuolten hallinnoimaksi järjestelmäksi. Myös työttömyysvakuutuksen hallinto on järjestetty erilleen suorasta valtion kontrollista, ammattiliittojen ylläpitämiin työttömyyskassoihin. Tällaisiin sosiaalisen korporatismiin mukaisiin järjestelmiinkin on mahdollista tehdä muutoksia, ja on tehtykin, mutta muutokset on toteutettava erilaisilla strategioilla, kuin verorahoitteisiin järjestelmiin, joiden muuttamiseen riittää lainmuutos eduskunnassa. Tähän muutosten monimutkaisuuteen ja hitauteen on vuosina 1991-1995 pääministerinä toiminut Esko Ahokin esittänyt tuskastuneisuutensa (1996, 52).

Etujen kohtaanto selittää sitä, että selektiivisten kannusteiden määrittämät ryhmäkohtaiset edut synnyttävät vahvemman vastustuspotentialin (Kangas 2002; Kiander 2001, 90). Tästä ovat hyvänä esimerkkinä Ranskassa viime vuosina järjestetyt lakot, joissa ammattiliitot puolustavat nimenomaan ryhmäkohtaisia järjestelmiä, *omia saavutettuja etujaan*. Suomessakin ne kerrat, kun hallitukset ovat 1990-luvulla joutuneet perääntymään leikkaussuunnitelmistaan, ovat tapahtuneet ay-liikkeen puolustaessa jäsenyyteensä (tai tarkemmin kassajäsenyyteen) perustuvia etuuksia. Puolustaessaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa ay-liike ei ole puolustanut ainoastaan työttömien toimeentuloa vaan myös omaa valtaansa. Timosen (2002, 274-277) mukaan ay-liikkeen voima ja vaikutusvalta oli tiukasti sidoksissa sen kykyyn puolustaa ansiosidonnaista työttömyystukea. Siinä epäonnistuminen olisi johtanut yksityisvakuutusten yleistymiseen ja sitä kautta järjestäytymisasteen laskuun⁶⁸. Kun poliittinen vasemmisto oli oppositiossa, oli ay-liike merkittävin yhteiskunnallinen vastavoima porvarihallitukselle vuosina 1991-1995. Opposition vaikutusvaltaahan ovat entisestään heikentäneet juuri porvarihallituksen aikana hyväksytyt määrävähemmistösäännösten poistot.

Vuosina 1995 – 2003 maan hallituksen pääpuolueet olivat SDP ja Kokoomus, jotka molemmat ovat preferoineet palkkaperusteista sosiaaliturvaa. Kokoomus tosin ei niin selkeästi kuin SDP, johtuen puolueen intressiryhmien heterogeenisuudesta. Kokoomus on hallituksissa ajanut ensi sijassa tiukkaa budjettikuria, joten se ei ole hallituksessa pyrkinyt estämään niiden sosiaalietuuksien – lapsilisien, kotihoidontuen ja opintotuen -

⁶⁸ Yksityisalojen työttömyyskassa eli ns. ”Loimaan kassa” tosin on kasvattanut jäsenmääräänsä jatkuvasti. Vuonna 2001 siihen kuului kassan omien internet-sivujen mukaan 180 495 jäsentä (www.ytk.fi, 20.8.2003)

leikkauksia, joita se on tavoiteohjelmissaan tukenut. Keskeisenä tekijänä säästöjen painopisteen siirtymisessä ansiosidonnaisesta sosiaalivakuutuksesta ansioista riippumattomiin tulonsiirtoihin on ollut Keskustan vaihtuminen hallituksessa SDP:hen.

6.2 Laajalla konsensuksella

Hallituspohjien ja hallituspuolueiden päätöksiä, kannanottoja ja pyrkimyksiä tutkiessa olen tullut siihen johtopäätökseen, että näkemys työn teon kannattavuuden ja yksilöiden aktivoinnin tärkeydestä on ollut vallitseva hallitsevasta koalitiosta riippumatta. Eroja sen sijaan on ollut linjan toteuttamistavassa. Selkeät hegemoniset vaihtoehdot ovat olleet SDP ja Keskusta - Kokoomuksen sopeutuessa molempien toimintatapaan. Keskusta on pyrkinyt työn kannustimen lisäämiseen työn hintaa ja työn tekemisen ehtoja muokkaamalla (Kiander 2001, 56-57). Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että pääministeri Aho (kesk.) jätti kuuluisassa ”vallan kolmijako-opissaan” vastuun työttömyyden hoitamisesta työmarkkinajärjestöjen vastuulle (Julkunen 2001, 80). Toimintatapa on suoraan kansantaloustieteen uusklassisesta teoriasta, jossa työttömyyden nähdään johtuvan työvoimakustannusten joustamattomuudesta. Suomen kaltaisessa vahvojen etujärjestöjen maassa pyrkimys muuttaa työn kannustimia palkkakustannuksia alentamalla oli erittäin rohkea ja työllisyyden laskeminen sen varaan riskialtista – eikä keskustajohtoinen hallitus siinä onnistunutkaan.

Lipposen (sd.) johtama hallitus pyrki alusta asti yhteistyöhön koko työmarkkinakentän kanssa ja muutti yhteiskuntapolitiikkaa siinä määrin kuin se korporatistisissa puitteissa on mahdollista (Julkunen 2001, 80). Työn kannustimien nimissä työvoimakustannusten - joita toki on pyritty hillitsemään mutta yhteistyössä ay-liikkeen kanssa - sijaan sai joustaa ”passiivinen” sosiaaliturva. Sen lisäksi kannustavuutta ja työhön aktivointia on pyritty lisäämään esimerkiksi vero-, työvoima- ja koulutuspolitiikassa. Työssäkäyntiä on tehty kannattavammaksi alentamalla työnteon verotusta. Tämä on tapahtunut ennen kaikkea palkansaajia yleisesti hyödyttävän tuloverotuksen keventämisen sekä pienituloisia hyödyttävän kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen nostamisen kautta. Koulutusta on korostettu erityisesti nuorisotyöttömyyden hoidossa. 1990-luvulla tehtyjen muutosten myötä nuoria pyrittiin saamaan ”kortistosta koulun penkille” mm. velvoittamalla ammatillista koulutusta vailla olevat alle 25-vuotiaat hakeutumaan koulutukseen työmarkkinatuen menettämisen uhalla.

Produktivistinen yhteiskuntapolitiikka korostaa työllisyysasteen järjestelmällistä nostamista, jonka keinovalikoimaan kuuluvat talouskasvu sekä kannustavuus- ja aktivointipolitiikka. Produktivistisen ideologian Suomen malli on yhdistelmä rakenteiden yleistä markkinasuuntautumista, sosiaalista korporatismia sekä karsinnan ja aktivoinnin politiikkaa. Linja tavallaan haki muotoaan pääministeri Ahon porvarihallituksen aikana ja olisi voinut kääntyä huomattavasti uusliberaalimpaan suuntaan. Tärkeä tausta Suomen mallin muotoutumiselle oli se, ettei ay-liike antanut periksi uusioikeistolaisille työmarkkinareformeille kuten ammatillisen järjestäytymisasteen ja työehtosopimusten murtamiselle. (Julkunen 2001 182.) Kun pääministeri Lipposen sateenkaarihallitus vielä korosti korporatiivisen päätöksenteon asemaa, suunnattiin hyvinvointivaltion reformi selvemmin kansalaisuuteen perustuvaan sosiaaliturvaan.

Julkunen (2003, 81-88) on jakanut harjoitetun suunnanmuutoksen neljään eri kategoriaan: rahapolitiikan regiimin vaihdokseen, työmarkkinareformiin, julkisen sektorin reformiin ja sosiaaliturvan reformiin. Eliittikonsensus, joka on mahdollistanut kaikkien muiden reformien toteuttamisen, vaikutti kuitenkin siihen, että Suomessa työmarkkinareformi jäi tavallaan ”kesken”. Julkunen mukaan työnantajapuoli tajusi, että keskitetty korporatiivinen sopimusjärjestelmä tuotti EMU-oloissa sille paremmat hyödyt, kuin mitä olisi ollut saavutettavissa yhteenotossa ay-liikkeen kanssa (emt. 84).

Tutkielmani keskeinen johtopäätös on, että hyvinvointivaltiomallin institutionaalinen uudelleen muotoilu on Suomessa poliittisesti mahdollistunut, kun valitun linjan taakse on saatu koottua riittävän vahva konsensus. Konsensuksen koostumus on vaikuttanut siihen, miten hyvinvointivaltion reformia on tehty. Porvarihallituksen aikana työnantajien ja poliittisen valtaeliitin ajaman työmarkkinareformin tavoittelu – jota Keskusta vielä oppositiossa yhden vaalikauden ajan piti elossa – päättyi hallituksen vaihdokseen vuonna 1995. Muilta osin reformia on suoritettu ilman merkittävää vastustusta. Keskeinen tekijä sosiaalipolitiikan kannustin- ja velvoitelinjan toteuttamisessa on ollut työn ja pääoman, eli ay-liikkeen ja elinkeinoelämän sekä poliittisesti sosiaalidemokraattien ja Kokoomuksen liitto.

Suomi eroaa kaksipuoluejärjestelmämaista, kuten Iso-Britanniasta ja Ruotsista⁶⁹, joissa rakenteellisia uudistuksia on tehty sisäisesti ristiriitaisessa ilmapiirissä. Suomessa hyvinvointivaltion rakenteellisten uudistusten teko helpottui, kun sosiaalidemokraatit palasivat hallitusvastuuseen ja työmarkkinajärjestöt niin työntekijä- kuin työnantajapuoleltakin sitoutuivat tukemaan harjoitettua politiikkaa. Hyvinvointipolitiikan uudelleenmuotoilun mahdollisti 1990-luvun alussa murentuneen eliittikonsensuksen uudelleenrakentuminen Lipposen ensimmäisen sateenkaarihallituksen aikana (ks. Ruostetsaari 2003, 303).

1990-luvulla toteutettu 'kolmannen tien suuntaviittojen' mukainen sosiaalipolitiikan rakenteellinen siirtymä toteutettiin laajan ja vaikutusvaltaisen valtaeliitin muotoilemana hegemonisena projektina. Suunnanmuutoksen keskeisiä toimijoita olivat puolueet (ennen kaikkea SDP ja Kokoomus), virkamiesliitti sekä työmarkkinajärjestöt. Tällainen koalitio omaa Suomessa valtavan määrän valtaresursseja ja se kokoaa yhteen niin suuren osan intressipiireistä, että sitä vastaan on oikeastaan mahdotonta muodostaa hegemoniasta kilpailevaa projektia. Tämä selittää myös sitä, miksi oppositioon jääminen on Suomessa ollut viimeisten vaalikausien aikana puolueille erittäin epätoivottavaa.

Kannustin- ja velvoitelinjaa on Suomessa toteutettu maamme poliittiselle kulttuurille ominaisin pragmaattisin perusteluin (Julkunen 2001, 283-290). Miltei kaikkia päätöksiä, varsinkin hyvinvointivaltiota karsivia, on saatettu perustella hyvinvointivaltion turvaamisella. Tämän päivän suomalaisessa politiikassa voisi tuskin kuvitella yleisempää - ja sisällöttömämpää - fraasia kuin poliitikon ilmoitus siitä, että hän "puolustaa hyvinvointivaltiota". Suomea hallitsevan eliitin laajuudesta johtuen ei hyvinvointivaltion rakenteellisille muutoksille olisi toki voinutkaan esittää kovin ideologisia perusteita. Iso-Britanniassa yksipuoluehallituksessa maata johtava työväenpuolue saattaa perustella politiikkansa olevan 'kolmannen tien sosiaalidemokratiaa', mutta eihän sen kaltainen perustelu voi tulla kysymykseen saman suuntaista politiikkaa harjoittavassa Suomessa, jossa suunnanmuutoksen

⁶⁹ Rinnastan Ruotsin kaksipuoluejärjestelmiin, koska siellä eliitti jakautuu kahteen keskenään kilpailevaan valtablockiin: elinkeinoelämän ympärille muodostuvaan porvarilliseen blockkiin ja palkansaajaliikkeen ympärille muodostuvaan sosiaalidemokraattiseen työväenliikkeeseen (ks. Ruostetsaari 2002).

merkittävimpinä vuosina hallituksen pääpuolueina olivat SDP ja oikeistopuolue Kokoomus!

6.2.1 `Insiderit` ja `outsiderit`

Hyvinvointivaltiota on siis uudistettu kannustin- ja velvoitelinjan mukaisesti vahvoja valtaresursseja omaavien tahojen konsensuksella ja niiden intressien mukaisesti. Produktivistisen työkannustimia ja kansalaisten aktiivisuutta korostavan ideologian toteuttamiseen on löydetty välineet, jotka ovat olleet virkamies- ja poliittisen eliitin lisäksi sekä työnantajia että työntekijöitä edustavan eliitin hyväksyttävissä. Harjoitetun politiikan ”häviäjiä” ovat olleet ne ryhmät, joilla on hallussaan vähiten valtaresursseja. Timonen (2002, 274-275) on havainnut 1990-luvun reformien seurauksena Suomessa ja samankaltaista työmarkkinapolitiikkaa harjoittaneessa Ruotsissa tapahtuneen työttömien jakautumisen `insidereihin` ja `outsidereihin`. Tällaista jakautumista kuvaa taulukko 3:

Taulukko 3. A- ja B-luokan työttömät (Timonen 2002, 275)

<u>A-luokka</u>	<u>B-luokka</u>
* Pitkä työhistoria, kokopäivätyö	* Nuoret työttömät, joilla ei ole koulutusta tai sanottavaa työkokemusta
* Lyhytaikainen työttömyys	
* Ammattiliiton jäsenyys	* Vanhemmat henkilöt, joilla on ollut lyhyt-
* Paremmat työllistymismahdollisuudet	aikaisia työsuhteita tai jotka ovat pitkäaikais-
* Ansiosidonnainen tuki	työttömiä
* Tuki ei riippuvainen työllistämish-	* Eivät yleensä kuulu ammattiliittoon
ohjelmiin osallistumisesta	* Tuki tarveharkintaista
	* Tuki riippuvainen koulutukseen tai
	työllistämishjelmiin osallistumisesta

Harjoitettu kannustin- ja velvoitelinja on käytännössä merkinnyt sitä, että A-luokkaan kuuluvien tukien taso on pyritty turvaamaan. Heidän etuuksiaan on 1990-luvulla jopa lisätty, esimerkiksi ay-liikkeen ja hallituksen välillä vuoden 1996 tehtyjen työttömyysturvan leikkausten yhteydessä sovittuun kompromissiin kuuluneen

koulutusvakuutuksen myötä⁷⁰. B-luokka on puolestaan saanut kokea kannustin- ja velvoitelinjan sosiaaliturvan tason heikkenemisenä, tarveharkinnan lisääntymisenä ja uusina velvoitteina osallistua koulutukseen tai muihin aktivointitoimiin. Viimeisin A- ja B-luokan työttömiä erottava muutos uudistus on ollut työttömyysturvan ns. paluuehdon alentaminen kymmenestä kahdeksaan kuukauteen vuonna 2002. Työttömyysturvan ns. alkuehto, eli ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien tuen kerryttämisaika pysyi kymmenenä kuukautena. Eroa järjestelmän sisään jo päässeiden `insiderien` ja sen piiriin pyrkivien `kannustettavien outsiderien` välillä lisättiin näin entisestään. Tiivistäen ja kärjistäen: kannustin- ja velvoitelinja on tarjonnut työmarkkinoille kiinnittyneille `porkkanaa` ja työmarkkinoille tuleville sekä niiden ulkopuolella oleville `keppiä`.

6.3 Kaikki työhön!

Suomen hyvinvointivaltion institutionaalinen uudelleenmuotoilu on osa laajempaa kansainvälistä kehitystä, produktivistista projektia, jossa korkeasta työllisyydestä tuli vastaus jälkiekspansiivisten hyvinvointivaltioiden resurssiongelmien (Julkunen 2001, 166). Korkean työllisyyden ideologia käytännössä syrjäytti niin punavihreät työnjakamisen ja perustulon aloitteet kuin oikeistolaiset hyvinvointivaltion rakenteiden ja työmarkkinoiden sopimusjärjestelmien purkamiseen liittyneet avaukset. Muotoutunut kannustin- ja velvoitelinja merkitsi työylykkeiden korostumista sekä velvoitteiden ja sanktioiden kytkemistä sosiaalisiin oikeuksiin. Normatiiviselta kannalta linjanveto merkitsi siirtymää työttömyysongelman yksilöllistämiseen (Kosonen 1998, 387) ja epäpolitisoinniseen (Julkunen 2000b, 223). Sen sijaan, että olisi muokattu rakenteita sellaisiksi, että ne mahdollistavat korkeamman työllisyyden, on valittu linja, jossa työttömiä pyritään muokkaamaan - aktivoimalla, pakottamalla ja kouluttamalla - paremmin työllistyviksi (esim. Soininvaara 1999, 90-92). Siirtymää olen aiemmin työssäni kuvannut työttömyysongelman ulkoistamiseksi. Mielenosoituksissa perinteisesti käytetyn ”työtä kaikille!” iskulauseen sijaan uutta työllisyyskeskeistä, mutta samalla työttömyysongelman yksilöllistävää politiikkaa kuvaavaksi iskulauseeksi sopisikin: ”kaikki työhön!”

⁷⁰ Koulutusvakuutukseen, ammatillisia valmiuksia tukevaan opiskeluun ansiosidonnaisella päivärahalta ovat oikeutettuja vähintään 10 vuoden työhistorian omaavat.

Uuden työllisyyskeskeisen oikeaoppisuuden muotoutuminen hautasi vaihtoehtoiset työn jakamisen (Julkunen ja Nätti 1998; 1999) ja tulojen jakamisen (esim. Soininvaara 1994b; 1999) mallit. Työ ja tulot kylläkin jakautuivat, mutta ei muutamia kokeiluja lukuun ottamatta lainsäädännöllä tai sopimuksin Tämä työn ja tulojen uusjako on ollut epäsolidaarisempaa, kuin edellä mainitsemieni mallien - joita on tyrmätty mm. argumentoimalla niiden lisäävän eriarvoisuutta (ks. esim. Arajärvi 1992) - mukaan. Se on nimittäin tapahtunut puhtaasti markkinoilla ja talouselämän lyhytjännitteisten intressien mukaisesti. Laman jälkeen erilaisia ”pätkätöitä” tekevien työntekijöiden määrä jäi huomattavan korkeaksi, samoin työttömyyden ja tuki- ym. tilapäistöiden välillä sinnittelevien määrä (Suikkanen & Linnakangas 1998). Mutta suurtyöttömyydestä ja toisten ryhmien vajaatyöllisyydestä huolimatta kasvava osa työntekijöistä, varsinkin ns. uusilla aloilla on ollut ylityöllistettyjä ja työssä jaksamisesta on tullut yhä suurempi yhteiskunnallinen ongelma (ks. esim. Kalimo & Toppinen 1997).

6.4 Aikamme hegemoninen projekti

Tutkielmani teema kannustin- ja velvoitelinjasta vuosituhanen vaihteen Suomen hegemonisena projektina tiivistyy alla olevaan taulukkoon:

Taulukko 3. Vuosituhannen vaihteen sosiaalipolitiikan hegemoninen projekti

	1991 – 1995	1995 - 2003
Valtablokki		
Parlamentaarinen valta	Kesk, Kok	SDP, Kok
Asiantuntijavalta	virkamieseliitti (erit.VM ⁷¹)	virkamieseliitti (erit.VM), kolmikanta
Painostusvalta	elinkeinoelämä, ”markkinat”	elinkeinoelämä, ay-liike, ”markkinat”
Talouspoliittinen strategia	avoimen sektorin vahvistaminen, velkaantumisen pysäyttäminen, sopeutuminen EMU:un, työmarkkinasopimisen hajauttaminen, ”kolmijako-oppi”, kriisipolitiikka, ”pakkoratkaisut”	kansallinen kilpailukykyprojekti, velan maksu, sopeutuminen EMUun, keskitetty tulopolitiikka, työllisyysasteen nostaminen, työn teon
<input type="text"/>		
kannustavuus		
Sosiaalipolitiikan Muutossuunta	karsinta ”kaikesta mistä voi”, pyrkimys ansioturvan ja ay-liikkeen heikentämiseen, julkisen sektorin supistaminen, palvelujen markkinoistaminen	”passiivisten” tulonsiirtojen karsinta, yksilöiden aktivointi, ansioturvan klubiuttaminen, vastikkeellisuus, ”sosiaalinen investointivaltio”
Retoriikka	lama ja karsintapolitiikka ”rangaistuksena”, ”keskitettyjen ja holhoavien” rakenteiden kritiikki, ”jakokorporaatioiden” kritiikki, ”hyvinvointivaltioon ei ole varaa”	moraalinen ote, ”työ on parasta sosiaaliturvaa”, kannustavuus, sosiaaliturva ”kestävälle taloudelliselle pohjalle”, huomio tukien väärinkäyttöksiin

Olen nimennyt taulukkoon kolme ulottuvuutta, joita kaikkia tarvitaan hegemonisen projektin pitkäjänteiseen toteuttamiseen: ulkoparlamentaarinen painostusvoima, asiantuntijavalta ja parlamentaarinen valta. Poliittisten toimijoiden jaottelu noihin kolmeen kate-

⁷¹ VM = valtiovarainministeriö

goriaan on tietenkin pelkistävää, sillä samojen tahojen valtaresurssit jakautuvat useimmiten eri kategorioihin. Esimerkiksi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK on paitsi joukkovoimaa omaava painostusjärjestö, myös taho, jolla on asiantuntijavaltaa osallistua monella tavalla valmisteluprosesseihin työryhmissä ja kabineteissa, minkä lisäksi sillä on ”omat edustajansa” parlamentissa (vrt. Nousiainen 1998, 106-114).

Taulukkoon on nimetty myös talouspolitiikan strategia ja sosiaalipolitiikan uudelleenmuotoilun merkittävimmät suunnat. Kuten aiemmin olen todennut, oli porvarihallituksen aika kriisitunnelmien ja ”päälle kaatuvien asioiden hoitamisen” aikaa. Strategisesti politiikan teon painotus oli siirtymässä suljetusta avoimeen sektoriin. Tämä trendi jatkui myös sateenkaarihallitusten aikana, mutta julkisen sektorin supistamisen sijaan alettiin korostaa sen investointiluonnetta. Sosiaaliturvan säästöjen painopiste siirtyi hallituksen vaihdoksen myötä passiiviseen sosiaaliturvaan ja kannustinloukkujen purkamiseen. Yh-teiskuntapolitiikka kokonaisuudessaan viritettiin työhön kannustavaksi ja aktivoivaksi.

Taulukkoon on lisäksi koottu eliittien sosiaalipoliittisessa puhetavassa tapahtuneita retorisia muutoksia. 1990-luvun alussa korostui hyvinvointivaltion massiivista kokoa ja sen holhoavia järjestelmiä kohtaan esitetty kritiikki. Julkista sektoria tuli supistaa ja sen merkittävimmän jakokorporaation, ay-liikkeen asemaa heikentää. (ks. esim. Keskustan puolueohjelmien analyysiluku) Vuosikymmenen puolenvälin jälkeen alkoi eliitin puhetapaa hallita ”kolmannen tien retoriikka”: moraalinen huoli työttömistä ja passiivisuudesta sekä yksilöiden aktiivisuuden korostaminen ja velvollisuuksien nostaminen sosiaalisten oikeuksien rinnalle (ks. Rahkonen 2000).

Taulukossa hegemoninen projekti on jaettu kahteen vaiheeseen, vuosien 1991-1995 porvarihallituksen ja eliittikonsensuksen hajaantumisen aikaan sekä 1995-2003 laajan konsensuksen aikaan. Taulukkonni päättyy vuoteen 2003, sillä vielä on liian aikaista sanoa, onko vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen muodostettu punamultahallitus merkinnyt hegemonista käännettä (tästä esitän varovaisia arvioita seuraavassa alaluvussa). Jaottelulla en tarkoita sitä, että kyse olisi kahdesta eri projektista vaan sitä, että kyse on saman projektin kahdesta eri vaiheesta. Hegemonisen projektin sisällä voi tapahtua muutoksia, vaikka itse projekti ei suuren linjan osalta muuttuisikaan.

Kuten aiemmin olen kuvannut, oli porvarihallituksen aika kriisitunnelmien ja ”päälle kaatuvien asioiden hoitamisen” aikaa. Strategisesti painotus oli siirtymässä suljetusta avoimeen sektoriin. Tämä trendi jatkui myös Lipposen hallituksen aikana vuonna 1995, mutta julkisen sektorin supistamisen sijaan alettiin korostaa sen investointiluonnetta: julkiset palvelut piti saada tuottamaan. Sosiaaliturvassa säästöjen painopiste siirtyi I sateenkaarihallituksen aikana passiiviseen sosiaaliturvaan ja kannustinloukkujen purkamiseen. Koko yhteiskuntapolitiikka viritettiin työhön kannustavaksi ja aktivoivaksi.

Olen lisäksi koonnut kannustin- ja velvoitelinjaan liittyviä sosiaalipoliittisen puhettavan retorisia muutoksia. 1990-luvun alussa korostui hyvinvointivaltion liian pitkälle vietyä vastuuta yksilöistä ja liian massiivista kokoa kohtaan esitetty kritiikki: hyvinvointivaltiota piti muuttaa suppeammaksi ja sen merkittävimmän jakokorporaation, ay-liikkeen valtaa tuli rajoittaa. Vuosikymmenen puolen välin jälkeen alkoi puhetapaa hallita ”kolmannen tien retoriikka”: moraalinen huoli työttömyydestä ja passiivisuudesta sekä yksilöiden aktiivisuuden korostaminen ja velvollisuuksien nostaminen sosiaalisten oikeuksien rinnalle.

Taulukko korostaa sekä jatkuvuuksia että muutoksia Suomen politiikassa. Keskeisimpänä muutoksina ovat olleet hallituksen vetovastuun siirtyminen Keskustalta SDP:lle ja siitä seurannut hyvinvointipoliittinen suunnanmuutos: painotus työllisyyteen, ansioturvan ja julkisten palvelujen painottaminen perusturvan asemesta ja sosiaalisen korporatistmin ”kunnianpalautus”. Jatkuvuuksia ovat sen sijaan olleet yhteiskuntapolitiikan yleinen markkinasuuntautuneisuus ja pyrkimys sopeutua talous- ja rahaliitto EMU:n kriteereihin, mikä on edellyttänyt tiukkaa budjettikuria (ks. Julkunen 2001; Kantola 2002).

6.4.1 Uusi punamulta, muuttuuko projekti?

Maaliskuussa 2003 käytiin Suomessa eduskuntavaalit, joiden tuloksena maahan muodostettiin pääministeri Anneli Jäätteenmäen (kesk) johtama punamultahallitus. Hallituksen pääpuolueina ovat Keskusta ja SDP ja lisäksi hallituksessa on ”kestohallituspuolue” Ruotsalainen Kansanpuolue. Sosiaalipoliitiikan kannalta uusi

hallitus on mielenkiintoinen: edustavathan uuden hallituksen pääpuolueet selkeästi erilaista – jopa vastakkaisia - linjauksia, mikä on ollut helposti havaittavissa myös omassa tutkimusaineistossani. Viimeisten kolmen hallituksen aikana yhteiskuntapoliittiset painotukset ovat selvästi vaihdelleet sen mukaan, onko hallituksen toisena pääpuolueena ollut SDP vai Keskusta.

Eduskuntavaalien jälkeen (mikä ajoitus sinänsä kertoo paljon Suomen poliittisesta kulttuurista) julkaistiin valtiosihteeri Sailaksen johtaman työllisyystyöryhmän loppuraportti (Valtioneuvoston työllisyystyöryhmä 2003), jonka esitykset veisivät kannustin- ja velvoitelinjaa vielä pidemmälle, kuin mihin viimeiset hallitukset ovat olleet valmiita. Sailaksen työryhmän esityksiin kuuluu muun muassa korkeakouluopiskelijoiden opintotukijärjestelmän muuttaminen kokonaan lainapohjaiseksi, jonka on tarkoitus kannustaa opiskelijoita nopeampaan valmistumiseen. Vaikka poliitikot eivät ole julkisuudessa Sailaksen työryhmän esityksille juuri uskaltaneet tukea antaa, uskon että niillä tulee olemaan suuri merkitys lähivuosien politiikan muotoillessa. Se olisi loogista jatkoa Suomessa viime vuosina harjoitetulle politiikalle, jonka muotoilussa virkamiehillä ja asiantuntijatyöryhmillä on ollut merkittävä rooli (ks. esim. Julkunen 2001, 147-148; Puoskari 2002, 116-126).

Merkkejä siitä, että harjoitettu linja tulee jatkumaan, on ollut nähtävillä. Uuden ”Sailaksen paperin”⁷² lisäksi tätä olettamusta tukevat useat muut uuden punamultahallituksen ottamat ensiaskeleet. Työlinjan elementit näkyvät vahvasti myös uuden hallituksen ohjelmassa: esimerkiksi työn verotuksen alentamista tullaan jatkamaan ja hallitusohjelmassa mainitaan erikseen yksilöverotus naisten työssäkäyntiä tukevana järjestelmänä⁷³. Lisäksi on huomattava Keskustan aiempaa voimakkaampi sitoutuminen korkean työllisyysasteen tavoitteeseen, mikä näkyi esimerkiksi pääministeri Jäätteenmäen⁷⁴ eduskunnan hallitusohjelmakeskustelussa esittämässä 75 prosentin työllisyysasteen tavoitetta puolustaneessa puheenvuorossa. Keskustan kanssa samankaltaista sosiaalipoliittista ajattelua (mm. perustulon suhteen) edustavien Vihreän liiton sekä Vasemmistoliiton jättämisen oppositioon voi myös katsoa omalta osaltaan vahvistaneen sosiaalidemokraattien painoarvoa sosiaalipoliittisissa kysymyksissä.

⁷² Aiempi ”Sailaksen paperi” oli silloisen budjettipäällikkö Sailaksen Ahon hallitukselle vuonna 1992 tekemän säästösuunnitelma.

⁷³ Siirtymistä perheverotukseen on yleisesti pidetty leimallisesti ”keskustalaisena” tavoitteena ja sitä vastaan on erityisesti vasemmistossa argumentoitu ”naiset kotiin” –retoriikalla.

On uuden punamultahallituksen ohjelmassa toki jotain uuttakin, ja samalla myös vanhaa. Hallitus aikoo vaalikauden aikana korottaa erityisesti Keskustan sosiaalipoliittisessa ajattelussa tärkeällä sijalla olevia perhepoliittisia tulonsiirtoja: lapsilisiä ja kotihoidontukea. Lapsilisien korotusta tosin ajoivat vaalikampanjassa myös sosiaalidemokraatit ja Kokoomus. Sitä paitsi hallituksen päättämä korotusmalli, jossa lisäys tulee ensimmäisestä lapsesta maksettavaan tukeen, on sosiaalidemokraattien ajaman mallin mukainen. Kotihoidontuen korotus on sen sijaan puhtaasti Keskustan läpi ajama tavoite ja sen korotuksen euromääristä tultaneen vielä käymään ”kädenvääntö” hallituksessa. Punamultahallituksen alkutaipaleen perusteella on helppo ennustaa, että harjoitettu sosiaalipoliittinen linja tulee jatkumaan suurin piirtein entiseen malliin. Äkilliset muutokset eivät ole tyypillisiä Suomen politiikassa ja maailmantalouden epävarmuus sekä uudelleen kasvuun lähtenyt työttömyys vahvistanevat eliittikonsensusta entisestään.

6.5 Muuttuiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli?

1980-luvulla hyvinvointipolitiikkamme saattoi olla kansallinen ylpeydenaihe, mutta nyt se muistuttaa vanhaa puutaloa, jossa on paljon viehättävää, mutta vieraskin huomaa, ettei omistajalla ole vuosiin ollut rahaa eikä tahtoa pitää taloan kunnossa. (Anttonen & Sipilä 2000, 276)

Eliittien käyttämässä retoriikassa ei pääsääntöisesti suoraan puhuta hyvinvointivaltiomallin muuttamisesta. Hyvinvointivaltiosta puhuttaessa käytetään yleensä termejä ”pelastaa” tai ”turvata” – ja paradoksaalisesti ennen kaikkea silloin, kun perustellaan sosiaaliturvajärjestelmien karsimista. Hyvinvointivaltion turvaamisretoriikalla annetaan ymmärtää, että olemassa olevasta – vaikkakin vähän riisutummasta - hyvinvointivaltiomallista halutaan pitää kiinni. Sosiaalipolitiikan tutkijat (esim. Julkunen 2001; Anttonen & Sipilä 2000) ovat kuitenkin esittäneet näkemyksiä siitä, että hyvinvointivaltiomalliamme olisi jo muutettu ja että Suomi olisi 90-luvun aikana etäännytynyt oleellisesti pohjoismaisesta universalismista. Anttonen ja

⁷⁴ Ns. Irak-skandaali johti Jäätteenmäen eroon ja pääministeriksi valittiin saman puolueen Matti Vanhanen. Hallitus jatkoi samalla koostumuksella ja hallitusohjelmalla.

Sipilä (2002, 262) esittävät 1990-luvun reformien seurauksena pitkän listan Suomen mallin ristiriitaisuuksista, jotka eivät sovi pohjoismaisen mallin stereotyyppiin:

esimerkiksi terveydenhuollon rahoitus suhteessa bruttokansantuotteeseen on eurooppalaista minimitasoa, sairausvakuutus on heikko ja potilaan on maksettava terveysterveystoimista poikkeuksellisen suuri osuus, peruspäivärahan vaihtuminen työmarkkinatueksi ei enää takaa kansalaisille yleistä työttömyysturvaa, kansaneläkettä ja sairausvakuutuksen päivärahaa ei enää makseta kaikille, kotiäitien taloudellista tukea on supistettu, yksityisten sosiaalipalvelujen osuus on kasvanut nopeasti, toimeentulotuen rooli on korostunut ja leipäjonot ovat jääneet osaksi toimeentuloturva.

Lehtonen (2000) on tarkastellut Suomen hyvinvointivaltioon tehtyjä muutoksia erilaisten hyvinvointivaltio- ja sosiaalipolitiikkamallien pohjalta. Hänen mukaansa Suomen malli on sekamalli, joka sisältää universalistista, korporatiivisia ja tarveharkintaisia aineksia. Periaatteessa niin kauan, kuin järjestelmä pitää sisällään noita kaikkia, voidaan puhua hyvinvointivaltiomallin säilymisestä. Hyvinvointivaltion tavoitteiden, kuten tasa-arvon ja yksilön vapauden edistämisen tai köyhyyden torjumisen kanssa sellaisella mallikeskustelulla ei kuitenkaan ole enää juurikaan tekemistä. Olennaista tapahtuneessa kehityksessä on, että mallin sisällä tarveharkinta on lisääntynyt ja ansioperiaate mm. ansioturvan rajaamisen ja vakuutusperiaatteen tiukentamisen myötä vahvistunut (Lehtonen 2000, 138, ks. myös Kosonen 1998, 380). Tämä on merkinnyt universalismin heikentymistä ja sitä, että Suomi on selkeästi etäännyttänyt Pohjoismaiden normatiivisesta perinnöstä (Lehtonen 2000, 139, Kosonen 1998, 388), johon kuuluvat ”universaalit sosiaaliset oikeudet, julkisen vallan vastuu hyvinvoinnin takaamisessa, tasa-arvo (sekä tulonjaossa että sukupuolten kesken) sekä täystyöllisyyden ja korkean työhönosallistumisen tavoite (Kosonen 1998, 105).

Saari vetää yhteen sosiaalipoliittisen kansalaisuuden muutoksia todeten, että 1990-luku on ollut kansalaisuuden, sosiaalisten oikeuksien ja palkkatyön välisten suhteiden uudelleenrakenteistumisen aikaa. Saaren mukaan kansalaisuusnäkökuvan

muuttuminen on heijastunut myös sosiaaliturvassa siten, että yksityisten ja klubihyödykkeiden merkitys on korostunut tulonsiirtojärjestelmässä, sikäli kun nämä oikeudet korostavat palkkatyön merkitystä resurssien kohdentajana ja kansalaisuuden lähteenä. Tämä on merkinnyt universalismin vähenemistä tulonsiirtojärjestelmissä. (Saari 2001, 100).

Myös tämän tutkielman johtopäätös on, että kannustin- ja velvoitelinja on merkinnyt sosiaalipolitiikan muuttumista tasa-arvoistavasta ainakin osittain eriarvoistavaksi. Työssä käyviä linja on palkinnut muun muassa veron alennuksin, parempi tasoisella ansiosidonnaisella sosiaaliturvalla ja vieläpä siten, että julkinen valta subventoi verovaroista ”parempiosaisten” yhä laajempaa yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen käyttöä. Yhteiskunnallisen jaon toisella puolen ovat ”heikompiosaiset”, joiden ennestäänkin pienempään sosiaaliturvaan on suunnattu velvoitteita, tarveharkintaa ja muita saantiehtojen kiristyksiä. Kannustavuudesta puhutaan yhtenä käsitteenä, mutta eri ryhmiin suunnattavat kannustimet ovat luonteeltaan erilaisia. Työssäkäyvän aktiiviväestön kannustavuusargumentointia käytetään muun muassa vaadittaessa ylimpien marginaaliveroasteiden alentamista, passiiviväestön kannustimia ovat puolestaan tavoite korkeakouluopiskelijoiden opintotuen muuttamisesta lainapainotteiseksi ja työttömyysturvan tason porrastamisesta (ks. Valtioneuvoston työllisyystyöryhmä 2003).

Kannustin- ja velvoitelinja näyttää siis suuntautuvan pohjoismaisen mallin perinteeseen kuuluvasta yhteiskunnallisten jakojen tasoittamisesta korporatiivisen hyvinvointivaltiomallin mukaiseen jakojen ylläpitämiseen (vrt. Saari 2002; hyvinvointivaltiomalleista ks. Esping-Andersen 1990) Poliittisen luottamuksen kannalta on ongelmallista, että tätä linjausta eivät sen puolesta toimivat eliitit tuo selkeästi ilmi, vaan hyvinvointivaltion turvaamisretoriikalla he pitävät yllä illuusioita perinteisen ekspansiivisen ja tasa-arvoistavan yhteiskuntapolitiikan paluusta.

Sosiaalipolitiikan tulevaisuutta ajatellen olennaista hyvinvointivaltiomallikeskustelussa ei ole niinkään se, mihin regiimiin Suomi voidaan 1990-luvun alun jälkeen hyvinvointivaltion instituutioihin tehtyjen muutosten jälkeen paikantaa se, millaiseksi hyvinvointivaltion idea ja tavoitteet on muuttunut. Lehdon (2001, 26-27) sanoin: ”toisin kuin ennen, edistyskellisyuden tunnusmerkkinä ei niinkään ole sosiaaliturvan tason

parantaminen kuin työn ja aktiivisen toiminnan korostaminen. Se näkyy siinä, että yhä suurempaa mielenkiintoa tunnetaan siihen, miten toimeentuloturvaa ja sen rahoitusta voitaisiin kehittää niin, että työllisten määrä pysyy korkeana”. Kannustin- ja velvoitelinjassa ei ole kyse pelkästään hyvinvointivaltion instituutioiden uudelleen muotoilusta, vaan myös mentaalista – sosiaalipolitiikan julkilausuttuihin tavoitteisiin liittyvistä - muutoksista.

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa yksilön elämäntapaa ei ole totuttu pitämään valtion kannalta tärkeänä kysymyksenä, ainoastaan sitä että hänen ansiotonsa ja terveydentilansa pysyvät entisellä tasolla ja että hän on hankkinut säädetyn määrän koulutusta (Roos ja Hoikkala 1998, 18). Viime vuosina on kuitenkin tehty useita uudistuksia, jotka ovat muuttaneet tätä suhtautumista. Esimerkiksi oikeus toimeentuloturvaan on kytketty velvollisuuteen hankkia ammatillinen koulutus. Kaiken kaikkiaan hyvinvointivaltion järjestelmiä tarkastellaan ja muokataan sen mukaan, miten niiden ajatellaan saavan kansalaiset toimimaan. Produktivistisessä yhteiskuntapolitiikassa kiinnitetään huomioita työkannustimiin. Kianderin (2001, 103) mukaan ”sosiaalipolitiikan kannalta merkittävin seuraus työttömyydestä ja kannustinloukkukeskustelusta oli se, että sosiaalipoliittisia kysymyksiä alettiin arvioida taloudellisen tehokkuuden ja kannustavuuden näkökulmasta aiempien idealistisempien ja ohjelmallisempien näkökohtien sijasta.”

6.6 Tutkimuskirjallisuuden relevanssi tälle tutkielmalle

Tutkielmani johtopäätösosion lopuksi arvioin käyttämäni aineiston mielekkyyttä suhteessa tutkimusaiheeseen. Hyvinvointivaltion murrosta voidaan tutkia hyvin erilaisin metodein ja erilaisin tutkimusaineistoin. Oman työni kannalta laadullisen tutkimuksen ja siinä erityisesti aikalaiskirjallisuuden käsittelyn ansio on nimenomaan siinä, että sen kautta on mahdollista nostaa esiin sosiaalipolitiikan toimijat. Toimijakeskeinen näkökulma avaa myös uusia mahdollisuuksia niiden eri mekanismien tutkimiseen, joiden kautta sosiaalipolitiikkaa muutetaan. Ja juuri tämä seikka on mielestäni olennaista pitää esillä: sosiaalipolitiikka ei vain muutu vaan sitä *muutetaan*.

Yllä mainitsemani jälkeen voin myös todeta, mihin tutkimuskirjallisuus ei vastaa tai vastaa puutteellisesti. Kun tutkitaan konkreettisia mitattavissa olevia muutoksia,

esimerkiksi harjoitetun politiikan vaikutuksia väestön tulonjakoon, on mielekkäämpää käyttää erilaisia kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Jos taas halutaan tutkia esimerkiksi ihmisten elinolojen muutosta ja köyhyyttä (millä mittareilla se sitten määritelläänkin) ihmisten kokemusten kautta, on haastattelututkimus siihen hyvä menetelmä.

Tutkimuskirjallisuuden heikkouksia ja vahvuuksia pohdittaessa on myös hyvä muistaa se, että kirjallisuus on aina tekijänsä omaa tulkintaa ja tekijänsä mukaisesti latautunutta. Sen perusteella syntyy vääjäämättä ristiriitaisia tulkintoja. Esimerkiksi sosiaalipolitiikan orientoitumista kannustin- ja velvoitelinjan mukaiseksi voidaan arvioida sekä tasa-arvoistavana että eriarvoistavana suuntauksena. Edelliseen johtopäätökseen voidaan tulla siitä lähtökohdasta, että harjoitettu politiikka pyrkii kiinnittämään mahdollisimman monet kansalaiset työelämään, mikä on sekä ihmisten osallisuuden kokemusten että – ainakin pitkällä tähtäimellä – toimeentulon kannalta parempi vaihtoehto kuin sosiaaliturvan varassa oleminen. Tähän ajatteluun perustuu Giddensin hahmottelema kolmannen tien sosiaalipolitiikka ja kirjallisuuslähteissäni varsinkin Jaakko Kiander argumentoi tämän ajattelun puolesta. Jälkimmäinen näkökulma taas tuo esiin sen, että työnhakuun ”kannustaminen” ja ”aktivoiminen” luo pahimmillaan vain epäonnistumisen ja osattomuuden kokemuksia toisensa perään. Kun welfaresta workfareen –politiikan nimissä vielä suhtaudutaan nihkeästi näiden uloslyötyjen toimeentulon turvaamiseen, on köyhyysongelmaa vain syvennetty entisestään. Erityisesti Raija Julkunen on lähteinä käyttämissäni teoksissa pitänyt esillä tätä tulkintaa.

Kirjallisuuden tutkimisen - ja tällä tarkoitan tämän tutkielman osalta sekä tutkijoiden aikalaikirjallisuutta että puolueohjelmia - suuri mahdollisuus onkin juuri sen tarjoama erilaisten näkökulmien ja tulkintojen moninaisuus. Oman kokemukseni pohjalta voin sanoa, että mitä enemmän erilaisiin tulkintoihin olen tämän tutkielmaproessin aikana tutustunut, sitä vähemmän osaan pitää mitään niistä muita vähemmän perusteltuna tai oikeutettuna. Kun tutustuu erilaisiin näkökulmiin, näyttää maailma vähemmän mustavalkoiselta.

7. KOLMATTA TIETÄ ETEENPÄIN?

Vallitseva hyvinvointivaltiollinen mentaliteetti korostaa työetiikkaa ja yksilöiden moraalia. Hallitseva ajattelutapa korostaa näkemystä, jossa varoitellaan ”tukiyhteiskunnasta”, jossa kuvitellaan olevan jaettavaa ilman työtä (Kalela 2003, 372). Työstä ja toimeliaisuudesta on tehty velvollisuus - enää ei Yhdysvaltain entisen presidentti Kennedyn sanoja mukaillen kuulu kysyä ”mitä maasi voi vuoksesi tehdä, vaan mitä sinä voit tehdä maasi vuoksi?” Sosiaalipolitiikassa tämä tarkoittaa velvollisuuksien kysymistä oikeuksien sijaan. Siirtymä on merkittävä subjektiivisia, ei-ehdollisia oikeuksia ja universaalia kansalaisuuteen perustuvaa turvaa korostaneeseen pohjoismaiseen normatiiviseen perintöön. Mistään uudesta ajattelustahan ei ole kyse, päinvastoin. Sosiaalhistorian näkökulmasta voisikin puhua uusvastikkeellisuudesta ja uusmoralismista.

Hegemonisen projektin mielekkyyden arvioinnissa tullaan perustavanlaatuisen kysymykseen yhteiskuntapolitiikan tavoitteista. Niitä voidaan asettaa tärkeysjärjestykseen esimerkiksi erottamalla toisistaan välinearvot ja itseisarvot. (Raunio 1995, 122) Yleinen yksimielisyys vallinnee siitä, että tehokkuus ja taloudellisuus ovat välinearvoja, eettiset ja yleistä etua tai ”hyvinvointia” koskevat vaatimukset itseisarvoja. Mutta se, kumpaan kategoriaan tuossa jaottelussa sijoittuvat työ ja työllisyys, ei olekaan enää yhtä helppo kysymys. Produktivismiin suosio ja sisältö (sen aste, miten pitkälle yhteiskuntapolitiikka kytkeytyy työhön, miten paljon perinteisestä täystyöllisyyden ideasta annetaan periksi vaihtoehtoisille työn muodoille) riippuu paljolti myös siitä, miten suurelta osin työtä pidetään itseisarvona eikä välineenä esimerkiksi tasa-arvotavoitteiden toteuttamiseen. Korkeaa työllisyyttä tosin – sinänsä aivan oikein – argumentoidaan *keinona*, jolla anteliasta sosiaalipolitiikkaa voidaan ylläpitää, mutta käytännössä korkeasta työllisyydestä tulee se *tavoite*, joka pakottaa sosiaalipolitiikan uudelleenmuotoiluun (Julkunen 2001, 166). Ja skitsofreenista on, että tämä uudelleenmuotoilu tekeekin sosiaalipolitiikan vähemmän anteliaaksi! Onko palkkatyö siis itseisarvo hinnalla millä hyvänsä? Esimerkiksi onko se itseisarvoista silloin, kun sosiaaliturvalta työhön –ohjelmien kautta työttömiä saadaan sijoitettua vain epävakaisiin tai julkisesti tuettuihin töihin, jotka eivät vähennä julkisia menoja, köyhyyttä eivätkä sosiaalihuollon asiakkuutta?

Työn ja työllisyyden mielekkyyttä yhteiskunnallisena tavoitteena on vaikea kiistää. Epäilemättä työ on erittäin keskeinen, ei pelkästään taloudellisen turvallisuuden, vaan myös itsensä toteuttamisen ja omanarvontunnon lähde. Kytkeisin työlinjan mielekkyyden kysymykseen siitä, miten pitkälti siihen liitetyt toimet edistävät noita tavoitteita: kansalaisten taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia sekä osallisuutta yhteiskunnassa eli aikamme muotisanaa käyttäen, inklusiota. Vallitseva kannustimia ja velvoitteita korostava poliittinen ilmapiiri tuntee moraalista huolta työetiikasta. Tässä ilmapiirissä on aikaansaatu mm. työmarkkinatukiudistus, joka mahdollistaa harjoittelijan statuksella olevien nuorten käyttämisen pitkäaikaisesti ilmaisena työvoimana. Millä tavalla työetiikkaa edistää tilanne, jossa tällaisen politiikan seurauksena yhteiskunnan antama viesti nuorelle on, että työ ei ole mielekästä eikä työn teolla ansaitse rahaa?

Entä sitten työttömyyden hoito? Kuinka suurelta osin työn puute Suomessa ja laajemmin Euroopassa johtuu muista kuin työvoiman joustamattomuuteen liittyvistä tekijöistä, joihin harjoitetulla kannustavuuspolitiikalla ensi sijassa vastataan? Esimerkiksi Koistinen (1999, 320-325) on pohtinut johtuuko Euroopan työttömyys ensi sijassa korkeasta tuottavuudesta ja pääomaintensiivisestä teknologiasta sekä institutionaalisista tekijöistä ja heikosta kyvystä siirtää tuotantoa tehdasteollisuudesta palveluihin? Jos niin on, tarvittaisiin työttömyyden hoitoon aivan muita kuin työttömien itsensä ”aktivointiin” ja ”kannustamiseen” liittyviä toimenpiteitä.

Entä sitten hegemonisen projektin taustalla olevan täystyöllisyys-tavoitteen realistisuus ja mielekkyys? Kysymys siitä, onko täystyöllisyys mahdollista saavuttaa myöhäismodernissa kapitalistisessa yhteiskunnassa jakaa tutkijoiden ja poliittisten toimijoiden näkemyksiä vielä hamaan tulevaisuuteen. Eikä se mikään ihme olekaan: onhan täystyöllisyys on selkeästi uskon, ei empiirisen tiedon asia. Kolmatta tietä luonnostelut Giddenskin toteaa, ettei ole mahdollista sanoa, voiko globaalikapitalismi luoda työtä kaikille. Silti hän on nimennyt sen tavoittelemisen yhdeksi kolmannen tien suuntaviivoista.

Täystyöllisyys Beckin zombina (ks. Beck 2000) tulee kummittlemaan puolueiden, järjestöjen ja hallitusten ohjelmissa jatkossakin. Poliitikassa se onkin enemmän retorinen tehokeino, kuin yksiselitteisesti mitattavissa oleva asia. Siitä puhutaan, koska

se synnyttää myönteisiä mielikuvia kuten puhuminen vaikkapa kansakunnasta, vapaudesta, demokratiasta tai rakkaudesta. Abstraktina käsitteenä se on kuitenkin ristiriidassa sitä osoittamaan tehtyjen täsmällisten mittareiden kanssa. Nykyisten työllisyyttä ja työttömyyttä kuvaavien indikaattorien perusteellahan työttömyys nimittäin olisi täysin mahdollista painaa olemattomiin: sijoitetaan vain riittävästi ihmisiä työvoimapolitiittisin toimenpiteisiin tai muilla keinoin pois työmarkkinoilta, jolloin he eivät enää tilastojen mukaan ole työttömiä. Näin työttömyyden vähentämisestä puhumisella elämälleen tarkoituksen hankkivat politiikan toimijat kokisivat saman ilmiön kuin se kuuluisa koira, joka ajaa takaa autoa, muttei itse asiassa tiedä mitä sillä tekisi, jos joskus saisi sen kiinni.

LÄHTEET:

KIRJALLISUUS

Aarnio, Eeva: Päämäärät liikkeessä. Puolueohjelmien kirjoittamisen muuttuvat merkitykset Suomessa 1950-luvulta 1990-luvulle. Jyväskylän yliopisto, SoPhi, Jyväskylä 1998.

Aarnio, Eeva ja Kanerva, Jukka: Johdantoluku teoksessa ”Puolueohjelmatutkimuksen nykysuunnat” Jyväskylän yliopiston Valtio-opin laitos, Jyväskylä 1995.

Aho, Esko: Tulevaisuus on tehtävä. Maan oikeudesta työn oikeuteen. Otava, Helsinki 1996.

Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere 1999.

Anttonen, Anneli ja Sipilä, Jorma: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, Tampere 2000.

Arajärvi, Pentti: Perustuloaprikointia. Teoksessa Lahtinen, Ilpo: Perustulo, kansalaisen palkka. Hanki ja jää, Helsinki 1992.

Beck, Ulrich: Työyhteiskunnan tuolle puolen. Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) ”Sosiaalipolitiikan lukemisto”. Palmenia, Helsinki 2000.

Beck, Ulrich: Poliitiikan uudelleen keksiminen – kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa Beck, Ulrich, Giddens, Anthony ja Lash, Scott (toim.) ”Nykyajan jäljillä”. Suomentanut Leevi Lehto. Vastapaino, Tampere 1995.

Blair, Tony: The Third Way, New Politics for the New Century. Fabian Society, London 1998.

Blom, Raimo: Mikä muuttui ja oliko sen pakko? Teoksessa Blom Raimo (toim.) ”Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvun Suomesta”. Vastapaino, Tampere 1999.

Blomberg, Helena, Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: Lamafatalismin historiallinen ja vertaileva kritiikki. Toimittamassaan teoksessa ”Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin”. Kirja-Aurora, Turku 2002.

Esping-Andersen, Gösta: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press, Cambridge 1990.

Eräsaari, Risto ja Rahkonen, Keijo: Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Gaudeamus, Helsinki 1995.

Eräsaari, Risto: Sosiaalipolitiikan viitekehys: aika, yhteiskunta, yhteisö, maailma. Teoksessa Nurminen Eija (toim.) ”Sosiaalipolitiikan lukemisto”. Palmenia, Helsinki 2000.

Foucault, Michel: Rajallinen järjestelmä kohtaa rajattoman vaatimuksen. Teoksessa Eräsaari, Risto ja Rahkonen, Keijo (toim.): ”Hyvinvointivaltion tragedia”. Gaudeamus, Helsinki 1995.

Giddens, Anthony: The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Polity Press, Cambridge 1998.

Giddens, Anthony: Kolmannen tien viittoja. Teoksessa Nurminen, Teija (toim.) ”Sosiaalipolitiikan lukemisto.” Palmenia, Helsinki 2000a.

Giddens, Anthony: The Third Way and its Critics. Polity Press, Cambridge 2000b.

Giddens, Anthony: Introduction. Teoksessa Giddens, Anthony (ed.): ”The Global Third Way Debate”. Polity Press, Cambridge 2001.

Haapanen, Pirkko: Roomalaisten korkein taito. Johdatus antiikin retoriikkaan. Teoksessa Palonen, Kari ja Summa, Hilikka (toim.) ”Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat.” Vastapaino, Tampere 1996.

Haataja, Anita: Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipolitiikkamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. Turun yliopiston julkaisuja, Turku 1998.

Habermas, Jürgen: Uusi yleiskatsauksettomuus. Teoksessa Eräsaari, Risto ja Rahkonen, Keijo (toim.): ”Hyvinvointivaltion tragedia.” Gaudeamus, Helsinki 1995

Harisalo, Risto ja Miettinen, Ensio: Vastuuyhteiskunnan peruslait. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Tampere University Press, Tampere 1995.

Heinonen, Jari: Kattotarinasta monikärkiseen pohdintaan. Ajatuksia suomalaisesta sosiaalipolitiikasta. Gaudeamus, Helsinki 1993.

Heinonen, Jari: Hyvinvointimalli murroksessa. Aikamme sosiaalinen kysymys ja sen ratkaisuvaihtoehdot. Kustannusosakeyhtiö TA-Tieto Oy, Helsinki 1999.

Heino, Tiina: Erot EU-maiden sosiaaliturvassa pienenevät. Eurooppa-raportti 1999, 5.

Helsingin Sanomat 9.2.2003. Liian kallis onnela (Rantanen, Miska), reportaasi.

Helsingin Sanomat 15.7.2003. Rahapula sai Saksan pohtimaan yleistä työajan lisäämistä (Luoma, Jukka), reportaasi.

Ilmonen, Kaj: Ay-liikkeen vaihtoehdot 1990-luvun Suomessa. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.): Kestävyyskoe. Vastapaino, Tampere 1993.

Jokinen, Arja: Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi ja Suoninen, Eero (toim.): Diskurssianalyysi liikkeessä. Vastapaino, Tampere 1999.

Julkunen, Raija ja Nätti, Jouko: Työn jakaminen. Vastapaino, Tampere 1998

Julkunen, Raija ja Nätti, Jouko: The Modernization of Working Times. Flexibility and Work Sharing in Finland. Sophi, Jyväskylä 1999.

Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltion uudelleenjärjestyminen. Teoksessa Nurminen, Teija (toim.): ”Sosiaalipolitiikan lukemisto”. Palmenia, Helsinki 2000a.

Julkunen, Raija: Työelämänpolitiikka. Teoksessa Hoikkala, Tommi ja Roos, J.P (toim.): 2000-luvun elämä. Gaudeamus, Helsinki 2000b.

Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere 2001.

Julkunen, Raija: Suunnanmuutosta lukemassa. Teoksessa Saari, Juho (toim.): ”Instituutiot ja sosiaalipolitiikka”. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2003.

Kajanoja, Jouko: Sosiaalinen pääoma ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Piirainen, Timo ja Saarinen, Juho (toim.): ”Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?” Gaudeamus, Helsinki 2002.

Kakkuri – Knuuttila, Marja-Liisa: Retoriikka. Teoksessa Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.) ”Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot.” Gaudeamus, Helsinki 1998.

Kalela, Jorma: Syntyikö Suomeen 1990-luvulla uusi alaluokka? Teoksessa Blomberg, Helena, Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: ”Lamakirja”. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin” Kirja-Aurora, Turku 2002.

Kalimo, Raija ja Toppinen, Salla: Työuupumus Suomen työikäisellä väestöllä. Työterveyslaitos, Helsinki 1997.

Kanerva, Jukka: Yksi sana, monta käsitettä. –käsitteiden kuluminen puolueohjelmissa. Teoksessa Aarnio, Eeva ja Kanerva, Jukka (toim.) ”Puolueohjelmatutkimuksen nykysuunnat”. Jyväskylän yliopiston valtio-opin laitoksen julkaisuja. Jyväskylä 1995.

Kangas, Olli: Muutos ja pysyvyys: Miksi toiset sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat pysyvämpiä kuin toiset. Artikkeliteoksessa Blomberg, Helena, Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: ”Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin”. Kirja-Aurora, Turku 2002.

Kantola, Anu: Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Pallas, Helsinki 2002.

Karisto Antti, Takala Pentti & Haapola Ilkka: Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos. WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva 1988.

Karisto Antti, Takala Pentti & Haapola Ilkka: Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka – suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva 1997.

Kiander, Jaakko: Talouspolitiikka 1990 –luvun lamassa ja nousussa. *Talous & Yhteiskunta* 27:4, 8-11, 1999.

Kiander, Jaakko: Laman opetukset, Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. VATT, Helsinki 2001.

Kiander, Jaakko: Talouskasvu ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Piirainen Timo ja Saari Juho (toim.) ”Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?”. Gaudeamus, Helsinki 2002a.

Kiander, Jaakko: 1930-luvun pulakausi ja 1990-luvun talouskriisi. Teoksessa Blomberg, Helena, Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli: ”Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin”. Kirja-Aurora, Turku 2002b.

Koistinen, Pertti: Työpolitiikan perusteet. WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva 1999.

- Kosonen, Pekka: Pohjoismaiset mallit murroksessa. Vastapaino, Tampere 1998.
- Kääriäinen, Seppo: Sitä näyttää, mitä kylvää: Keskustan strategiset valinnat 1964-2001. Gummerus, Helsinki 2002.
- Lahtinen, Ilpo: Perustulo, kansalaisen palkka. Hanki ja Jää, Helsinki 1992.
- Lehtonen, Heikki: Voiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli muuttua? Sosiologia 37:2, 130-141, 2000.
- Lehto, Markku: Sosiaalipolitiikka edistyksen asialla. Vastapaino, Tampere 2001.
- Lindblom, Seppo: Kansankodin tuolla puolen - Hyvinvointivaltion tilivelvollisuuden tarkastelua. VATT, Helsinki 2002.
- Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva 1998.
- Nurminen, Eija: Johdantoartikkeli teoksessa Nurminen Eija (toim.) ”Sosiaalipolitiikan lukemisto”. Palmenia, Tampere 2000.
- Palme, Joakim: Hyvinvointiyhteiskunta 2000 –luvulla –haasteet ja mahdollisuudet. Teoksessa Näätsaari, Sinikka (toim.) ”Jakaako rakennemuutos suomalaiset selviytyjiin ja häviäjiin”. SAK, 1998.
- Palonen, Kari: Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkintataitoon. Jyväskylän yliopiston Valtio-opin laitoksen julkaisuja 54. Jyväskylä 1987.
- Palonen, Kari: Näköispatsaista käsitetaiteeseen puolueohjelmissä. Teoksessa Kanerva, Jukka (toim.): ”Suomalaisten puolueohjelmien retoriikasta”. Jyväskylän yliopiston Valtio-opin laitoksen julkaisuja 63. Jyväskylä 1991.
- Palonen, Kari: Kootut retoriikat. Esimerkkejä politiikan luennasta. SoPhi, Jyväskylä 1997.

Pekkarinen, Jukka (toim.): Takaisin täystyöllisyyteen. Lähivuosien talouspolitiikan suunta. TSL, Helsinki 1998.

Pekkarinen, Jukka ja Soininvaara, Osmo: Työttömyyden kova ydin. Teoksessa Pekkarinen, Jukka ja Kavonius Ilja Kristian (toim.) ”Suomi, EU ja maailma. – Puheenvuoroja talouspolitiikasta”. TSL, Helsinki 2003.

Pekonen, Kyösti: Puolueohjelman idea. Teoksessa Aarnio, Eeva ja Kanerva, Jukka (toim.) ”Puolueohjelmatuskimuksen nykysuunnat” Jyväskylän yliopiston Valtio-opin laitos, Jyväskylä 1995.

Penttilä, Risto E.J, Tapaninen, Jaakko ja Jutila, Janne: Ultimatum isänmaalle. Nuorsuomalainen näkemys Suomen mahdollisuuksista. Otava, Helsinki 1994.

Perelman, Chaim: Retoriikan valtakunta. Suomentanut Lehto, Leevi. Vastapaino, Tampere 1996.

Pierson, Paul: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchement. University Press, Cambridge 1994.

Piirainen, Timo ja Saari, Juho: Johdantoartikkeli teoksessa Piirainen, Timo ja Saari, Juho (toim.) ”Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö? Gaudeamus, Helsinki 2002.

Powell Martin: New Labour and the third way in the British: Welfare state: a new and distinctive approach?. Critical Social Policy 62, 2000.

Puoskari, Pentti: Laman varjo ja sateenkaari. Talouspoliittinen päiväkirja 1900-luvulta. Edita, Helsinki 2002.

Rahkonen, Keijo: Mitä on tapahtumassa sosiaalipolitiikassa ja hyvinvointivaltiolle? ”Kolmannen tien” sosiaalipolitiikasta. Teoksessa Nurminen, Teija (toim.) ”Sosiaalipolitiikan lukemisto”. Palmenia, Tampere 2000.

Raunio, Kyösti: Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Gaudeamus, Helsinki 1995.

Rifkin, Jeremy: Työn loppu. Suomentanut Liljamo, Ritva. WSOY, Porvoo 1997.

Roos, J-P ja Hoikkala, Tommi: Esipuhe teoksessa Roos, J-P ja Hoikkala, Tommi (toim.) ”Elämänpolitiikka”. Gaudeamus, Helsinki 1998.

Ruostetsaari, Ilkka: Valta murroksessa. WSOY, Helsinki 2002.

Rose, Nikolas: Vallan ja vapauden välissä: hyveen hallinta vapaassa yhteiskunnassa. Teoksessa Nurminen Teija (toim.) ”Sosiaalipolitiikan lukemisto”. Palmenia, Tampere 2000.

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

Saari, Juhon: Sosiaalipolitiikka ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Piirainen, Timo ja Saari, Juhon (toim.): ”Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?”. Gaudeamus, Helsinki 2002.

Saari, Juhon: ”Instituutioiden muotoilun politiikka – esimerkkinä sosiaaliturvan uudistusehdotus”. Teoksessa: Saari, Juhon (toim.): ”Instituutiot ja politiikka”. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki 2003.

Smolander, Jyrki: Suomalainen oikeisto ja kansankoti. Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2000.

Soikkanen, Hannu: Sosialidemokraatit ja Suomi, 100 vuotta. Teoksessa Pekkola, Tapio (toim.) ”Suomen Sosialidemokraattisen puolueen 100-vuotisjuhlakirja”. SDP, 1999.

Soininvaara, Osmo: Hahmotelma perustulomallista. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1994:2. STM, Helsinki 1994a.

Soininvaara, Osmo: Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi. WSOY, Juva 1994b.

Soininvaara, Osmo: Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä. Art House, Helsinki 1999.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Aktiivinen sosiaalipolitiikka –työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 1999, Helsinki 1999.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö (SOMERA –toimikunta), STM 2002.

Timonen, Virpi: Intressit ja hyvinvointivaltion puolustus. Ay-liike työttömyysturvan leikkauksien vastustajana. Artikkeliteoksessa Blomberg, Helena, Hannikainen, Matti ja Kettunen, Pauli (toim.): ”Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin”. Kirja-Aurora, Turku 2002.

Uimonen, Risto: Häntä heiluttaa koiraa. Suomen demokratian häiriötila 1983-200? WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva 1998.

Valtioneuvoston työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5/2003, Helsinki 2003.

Vartiainen, Juhana: Suomen talouspolitiikan vaihtoehdot 1990-luvulla. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.): Kestävyyskoe. Vastapaino, Tampere 1993.

PUOLUEOHJELMA-AINEISTO (puolueittain aikajärjestyksessä)

Suomen Keskusta rp.

- Puoluevaltuuskunnan vuosikokouksen poliittinen kannanotto, Iisalmi 27-28.11.1993. Keskustan vuosikirjassa 1993.
- Oikeudenmukaiseen hyvinvointiin –asiakirja, Jyväskylän puoluekokous 17-19.6.1994.
- Kestävän työllisyyden ja yrittäjyyden yhteiskunta –asiakirja, Jyväskylän puoluekokous 17-19.6.1994.
- Puoluevaltuuskunnan poliittinen kannanotto, Kajaani 22-23.4.1995. Keskustan vuosikirjassa 1995.
- Keskustan periaatteet, 1996. www.keskusta.fi, tulostettu 28.8.2002.
- Keskustan työreformi, 1998:
 - Työreformi – perustulon hengessä kohti toimivaa perusturvaa: www.keskusta.fi/edellartik/perusturva.htm, tulostettu 24.11.1998.
 - Yhteisten etujen uusi kolmikanta. Suomi tarvitsee työreformin. www.keskusta.fi/ohjelma/tyorefor.htm, tulostettu 24.11.1998.
- Koko Suomen voimavara käyttöön –puoluekokoukseen kannanotto, Hämeenlinna 16.6.2002.

Kansallinen Kokoomus rp.

- Tavoitteita vaalikaudelle `95-`99. Puoluevaltuusto 28.1.1995. http://vanha.kokoomus.fi/tavoitteita/vanhat_ohjelmat/vatav.htm, tulostettu 2.9.2002.
- Talouspoliittinen linja vuosiksi 1995-1999. Puoluehallitus 24.2.1995. http://pc141.verkkouutiset.fi/tavoitteita/vanhat_ohjelmat/talohj.htm, tulostettu 12.10.2002.
- Uutta työtä tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskuntaan. Puoluekokouksen kannanotto, Rovaniemi 6-8.6.1997. <http://vanha.kokoomus.fi/tavoitteita/puko97-tyo.htm>, tulostettu 2.9.2002.

- Vastuullista vanhemmuutta, turvallista lapsuutta –uuden vuosituhannen kulmakivet. Puoluehallitus 21.1.1999. <http://vanha.kokoomus.fi/tavoitteita/perhepol99.htm>, tulostettu 2.9.2002.
- Tavoiteohjelma 1999-2003. www.kokoomus.fi, tulostettu 12.10.2002.

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue SDP rp.

Aineisto koostuu SDP:n puoluetoimistolta saaduista monisteista:

- Kannanotto sosiaali- ja terveystalousteoriasta, Helsingin puoluekokous 1993.
- Kannanotto työelämän uudistamisesta, Helsingin puoluekokous 1993.
- Kannanotto talous- ja työllisyystalousteoriasta, Helsingin puoluekokous 1996.
- Sosiaali- ja terveystalousteoriainen kannanotto, Helsingin puoluekokous 1996.
- Kannanotto talous-, työllisyys- ja verotalousteoriasta, Turun puoluekokous 1999.
- Kannanotto työelämästä, Turun puoluekokous 1999.
- Kannanotto sosiaalitalousteoriasta, Turun puoluekokous 1999.
- Kannanotto talous-, työllisyys- ja verotalousteoriasta, Tampereen puoluekokous 2002.