

Alhaalta ylös vai päinvastoin?

Sosiaalipoliittisten intressien välittyminen mielipidekyselyn valossa

Pauli Forma

ENGLISH SUMMARY

The article discusses difficulties of interest mediation from the citizen-level to the level of elites and political decision-making. Previously this theme has not been widely discussed – not in welfare state research nor in public opinion research. Theoretically, problems of social choice, rationality and power are identified to have an influence to mediation of interests. In the empirical section, opinions of the citizens and candidates of 1995 parliament elections are compared with each other. The evidence found points out that opinions of the candidates may differ significantly from opinions of the citizens. Thus, according to our results, the mediation of interests indeed is problematic and it can not be taken as granted that the "will of the citizens" mediates clearly to political decision-making.

Key words: Interests, interest mediation, welfare state, public opinion, power.

1. JOHDANTO¹

Hyvinvointivaltion kehitystä tarkasteltaessa ns. rakennepoliittinen teoria (Uusitalo 1985; Alestalo ym. 1985) on osoittautunut varsin selitysvoimaiseksi, varsinkin silloin kun tarkastelun keskiössä ovat hyvinvointivaltion rakenteelliset ominaisuudet. Rakennepoliittisen teorian ydin voidaan tiivistää toteamukseen »hyvinvointivaltion toimintajärjestelmien kehitys tapahtuu luokkapohjaisten toimijoiden rationaalisen toiminnan tuloksena» (Salminen 1987, 26). Rakennepoliittiseen perspektiiviin nojaavissa tutkimuksissa on kuitenkin lähes kokonaan laiminlyöty keskustelu *intressien välittymisestä*, eli siitä miten luokkien edut välittyvät alhaalta ruohonjuuritasolta ylös luokkia edustavien poliittisten puolueiden ja etujärjestöjen tasolle.² Hieman ihanteellisesti voitaisiin olet-

taa, että puolueiden ja etujärjestöjen johto kuulostelisi jäsenistönsä ja kannattajakuntansa tahtoa ja pyrkisi sitten tekemään »joukkojen tahdon» mukaisia päätöksiä. On kuitenkin helppo keksiä useita esimerkkejä jotka kyseenalaistavat tällaisen näkemyksen. Esimerkiksi tapahtumat ennen pohjoismaisia EU-kansanäänestyksiä tarjoavat hyvän käytännön esimerkin etujen välittymisen problematiikasta: Suomessa keskustapuolueen kannattajat olivat liittymistä vastaan, mutta puolueen johto liittymisen kannalla. Puolueen johto teki aktiivista käännytystyötä saadakseen kannattamansa vaihtoehdon läpi omassa kannattajakunnassaan. Tilanne oli samantyyppinen Norjassa ja Ruotsissa sosiaalidemokraattien kohdalla. Näyttää siis siltä, että puolueiden ja etujärjestöjen johto eivät välttämättä olisi jäsenistönsä ja kannattajakuntansa tahdon passiivisia toteuttajia.

Toinen lähtökohta etujen välittymisen tarkastelemiselle löytyy mielipidetutkimusten roolista demokratiassa. Gallupit ja mielipidetutkimukset ovat ottaneet paikkansa osana lähes jokapäiväistä uutispäivää. Kansalaisilta kysytään mielipidetä hyvin monenlaisista poliittisella agendalla olevista asiakysymyksistä. Tästä huolimatta mielipidetutkimusten roolista ja painoarvosta suhteessa päätöksentekoon on keskusteltu melko vähän (ks. kuitenkin Suhonen 1991; 1996). Onko gallupeilla painoarvoa poliittisessa päätöksenteossa? Keskustelu mielipidetutkimusten merkityksestä on tullut Suomessakin ajankohtaiseksi EMU-keskusteluun liittyen. Ainakin EMU:n osalta näyttäisi siltä, että mielipidemittauksin mitatulla kansan tahdolla ei ole suurta painoarvoa suurten asiakysymysten ollessa poliittisella agendalla.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kansalaisten etujen ja preferenssien välittymistä poliittisen päätöksenteon tasolle. Välittyvätkö intressit ja preferenssit alhaalta kansalaisten tasolta ylös

¹ Kiitän Olli Kangasta, Juho Saarta sekä anonymiä referetä tarkoista ja rakentavista kommentista.

² Rakennepoliittinen teoria on lähellä kansainvälisesti tunnetumpaa valtaresurssiteoriaa (ks. esim. Stephens 1978; Esping-Andersen & Korpi 1984; 1987). Valtaresurssiteoria ei sekään ole juuri ollenkaan tarkastellut intressien välittymisestä. Korpi (1989, alaviite 5) huomauttaa, että intressien välittymisen prob-

lematiikka ei varsinaisesti kuulu valtaresurssiteorian piiriin. Sen sijaan oletetaan, että luokkia edustavat toimijat toimivat edustettaviltaan saamiensa mandaattien puitteissa. Intressien välittymisen ongelmia ja siihen läheisesti liittyviä teemoja on sittemmin pohdittu useissa tutkimuksissa (ks. Kangas 1995a; Saari 1995; 1996; Forma 1996a; 1997).

poliittisen päätöksenteon tasolle, vai onko suuntana pikemminkin ylhäältä alas, jolloin päätöksentekijät päättävät asioista kansalaisia kuulematta? Artikkelin pyrkii siten täydentämään rakennepoliittista teoriaa, mutta käsiteltävä teema liittyy myös yleisen mielipiteen rooliin suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Artikkelin painopiste on teoreettisessa keskustelussa joka pohjautuu ensinnäkin sosiaaliseen valintaan liittyviin kysymyksiin. Tämä keskustelu liittyy intressien ja preferenssien aggregointiin. Toisaalta keskustellaan valasta ja ja niistä tavoista joilla valtaa käyttämällä voidaan vaikuttaa intressien välittymiseen. Vaikka artikkelin painopiste onkin teoreettisessa pohdinnassa, intressien välittymisen problematiikkaa lähestytään myös empiirisesti tarkastelemalla kansalaisten ja vuoden 1995 eduskuntavaalien ehdokkaiden mielipiteiden yhdenmukaisuutta eräiden sosiaalipoliittisten asiakysymysten osalta.

2. INTRESSI-KÄSITTEEN MERKITYS

Intressin käsite kuuluu yhteiskuntatieteen kiistanalaisimpiin ja se on herättänyt paljon keskustelua. Useissa eri kielissä *intressillä* tarkoitetaan muun muassa kiinnostusta, harrastusta, etua ja hyötyä (Suhonen 1988, 145). Tässä tutkimuksessa intressillä tarkoitetaan *etua*. Kun jokin asia on toimijan intressissä, hänen kannaltaan ei ole samantekevää minkälaiseen ratkaisuun poliittisessa päätöksenteossa sen tiimoilta päädytään. Tehtävillä päätöksillä voi olla toimijalle joko negatiivinen tai positiivinen vaikutus. Tutkijat ovat keskustelleet intressien subjektiivisuudesta ja objektiivisuudesta. Erityisesti marxilaiset tutkijat ovat puhuneet intressien objektiivisuuden puolesta. Tämän näkemyksen mukaan tietyt asiat ovat toimijan etujen mukaisia riippumatta siitä, onko hän itse niistä tietoinen. *Väärä tietoisuus* on siten tietämättömyyttä todellisista, oikeista intresseistä. Objektiiviset intressit laajemmin tarkoittavat mitä tahansa intressejä, jotka perustuvat sijoittumiseen yhteiskunnan rakenteeseen: tällöin voi olla kyse iästä, sukupuolesta, uskonnosta, etnisestä ryhmästä tai vaikkapa perheen koosta tai tyyppistä. Toisaalta subjektiivisen intressikäsitteen mukaan vain toimija itse tietää parhaiten mikä on hänen etujensa mukaista. (Coleman 1990, 511.)

Keskustelu intressien objektiivisuudesta ja subjektiivisuudesta ei ole pelkästään akateemisesti mielenkiintoinen. Objektiivisellä intressikäsitteellä voidaan nimittäin perustella valtion kansalaisten elämään tekemää interventiota: valtio voi

puuttua kansalaisten elämään »kansalaisten oman edun vuoksi». Näkemyksen mukaan kansalaiset eivät siis ymmärrä omaa parastaan. Toisaalta subjektiivisen intressikäsitteen mukaan kansalaista voidaan päinvastoin suojata valtion väliintulolta. Valtio tai viranomaiset eivät voi tietää kansalaista paremmin mikä on hänen etujensa mukaista. Hieman yleisemmin voidaan sanoa, että ensin mainittu käsitys antaa oikeutuksen valtiojohtoiselle sosialismille ja jälkimmäinen liberaalille demokratialle ja markkinoilla tapahtuville ratkaisuille. (Coleman 1990, 512; Goodin 1988, 27–32; Doyal & Gough 1991, 13–14.)

Intressin käsitteestä käyty keskustelu on tärkeä myös pohdittaessa intressien välittymistä. Barry Hindessin (1989, 75–76) mukaan poliittisten puolueiden ja eturyhmien johto tekee usein omia arvioita edustettaviensa intresseistä jolloin on kyse juuri objektiivisista, »oikeista intresseistä.» Puolueiden ja etujärjestöjen johto pyrkii tavallaan arvaamaan jäsenistönsä etunäkökohtia jolloin ei ole ollenkaan tavatonta että johdon ja jäsenistön mielipiteet poikkeavat toisistaan. Eräät tutkimustulokset viittaavatkin siihen, että kansalaisten edusmiehet ja –naiset ajaisivat kansalaisten objektiivisia etuja innokkaammin kuin mitä kansalaiset itse haluaisivat (ks. Forma 1996a, 208–211).

Intressien objektiivisuus ja subjektiivisuus liittyy myös mielipidetutkimusten rooliin ja merkitykseen suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Teema voidaan tiivistää kahteen kysymykseen: *Osaako kansa päättää? Ja: Saako kansa päättää?* Tässä on kyse informaation hallinnasta ja kansalaisten kyvystä arvioida ja harkita ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Voidaan väittää, että kansalaisilla ei välttämättä ole riittävästi tietoa ja kykyä tehdä päätöksiä monimutkaisista asiakysymyksistä. Vaikka kyseessä olisikin kansalaisia läheltä koskettava asia, voidaan sanoa, että kansalaisilla ei ole tietoja ja kykyä harkita asioiden kaikkia ulottuvuuksia. Subjektiivista intressikäsitteestä ei siis voitaisi käyttää. Koska monimutkaisten asiakysymysten osalta on helppo sanoa, että kansalaiset eivät osaa päättää, kansalaisten mielipidettä ei välttämättä edes kysytä. Ja jos kysytään, niin tuloksille ei anneta suurta painoarvoa.

3. ALHAALTA YLÖS: INTRESSIEN KOKOAMISEN PULMAT

Jos intressien oletetaan nousevan alhaalta kansalaisten tasolta ylös poliittisen päätöksent-

teon tasolle, kyse on sosiaalisen valinnan ongelmasta, joka on pitkään askarruttanut filosofeja ja politologeja. Mikä on oikea tekniikka, jolla kollektiivinen »kansan tahto» saadaan muodostettua yksittäisten kansalaisten preferensseistä? Sosiaalisen valinnan teorian ydintä ovat erilaiset *mahdottomusteoreemat*, joiden mukaan mikään preferenssien aggregointitekniikka ei samanaikaisesti kykene täyttämään loogisuuden sekä erilaisia lopputuloksen reiluuden tai hyvyyden ehtoja (ks. esim. Arrow 1963). Preferenssien aggregointiin liittyvät ongelmat koskevat yhtäläillä intressien kokoamista.

Ensinnäkin useat aggregointimetodit ovat sellaisia, että toimijoiden ei välttämättä kannata ilmaista oikeita preferenssejään. Kyse on ns. *strategisesta äänestämisestä*: valehtelemalla omat preferenssinsä toimija voi joissakin tilanteissa saavuttaa omalta kannaltaan paremman lopputuloksen. Jos äänestyksessä esimerkiksi on kolme vaihtoehtoa ja oman, parhaan vaihtoehdon läpimeneminen näyttää epätodennäköiseltä, kannattaa äänestää sellaista vaihtoehtoa, joka estää omalta kannalta huonoimman vaihtoehdon tulemisen valituksi. Jos toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen strategisella äänestämällä, voi syntyä tilanne jossa kaikki todellisuudessa suosivatkin jotakin muuta vaihtoehtoa kuin mitä ovat aggregoinnin yhteydessä ilmaisseet. Tuntuu vaikealta uskoa, että sosiaalisen valinnan lopputulos tällöin edustaisi yhteistä hyvää. On osoitettu, että ainoat metodit, joissa strategisen äänestämisen mahdollisuus on eliminoitu, ovat päätöksenteon satunnaistaminen ja diktatorismi (ks. esim. Elster 1989, 78–92). Diktaattorilla ei ole tarvetta ilmaista väärää preferenssejä. Vaikka nämä vaihtoehdot poistaisivatkin strategisen äänestämisen aikaansaamat haitat, ne eivät silti päätöksentekomekanismeina vaikuta kovinkaan miellyttäviltä. Toisaalta päätöksenteon agendaa kontrolloimalla voidaan vaikuttaa lopputulokseen: voidaan esimerkiksi vaikuttaa siihen, missä järjestyksessä asiat tulevat päätettäväksi. Toinen keskeinen agendan kontrollointimenetelmä on epärealististen vaihtoehtojen tuominen esityslistalle. Nämä »hullut» vaihtoehdot voivat äänestyksessä syrjäyttää potentiaalisia vaihtoehtoja ja vaikuttaa näin lopulliseen tulokseen. Agendan laatijan valtaa pitää siis rajoittaa erityisillä järjestelyillä. (Nurmi 1987, 125–127.)

William Riker (1982) on teoksessaan *Liberalism against Populism* tarkastellut demokratian toteutumista kun käytetään erilaisia äänestystekniikoita. Riker käsittelee kahta erilaista käsitystä demokratiasta: Liberalistisen käsityksen mukaan

äänestäminen on demokratian keino valita edustajat toimiinsa. Jos äänestäjät eivät ole tyytyväisiä edustajiensa toimintaan, he voivat seuraavissa vaaleissa valita itselleen uudet edustajat. Toisaalta populistisen käsityksen mukaan äänestäminen on väline »kansan tahdon» siirtämisessä kansalaisilta heidän edustajilleen. Kansan tahdon tulisi siten näkyä edustajien tekemissä päätöksissä. Rikerin mukaan erilaiset äänestystekniikat johtavat kuitenkin erilaisiin lopputuloksiin vaikka preferenssit sinänsä pysyisivätkin samoina. Samallakaan tekniikalla ei välttämättä päädytä eri kerroilla samanlaiseen lopputulokseen manipuloinnin takia. Kansan tahdon siirtäminen kansalaisilta päätöksentekijöiden tasolle ei onnistu, koska todellisuudessa ei voida tietää, mikä »oikea» kansan tahto on. Äänestyksen tulos kertoo pelkästään sen, mikä vaihtoehto vaaleissa voittaa, ei sen enempää.

Edellä käyty keskustelu koski ensisijaisesti intressien ja preferenssien aggregoinnin teknisiä pulmia. Asiaan liittyy kuitenkin muitakin ulottuvuuksia. On nimittäin kyseenalaista, onko sosiaalisen valinnan teoria politiikassa ollenkaan pätevä. Elster (1986) on pohtinut Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian soveltuvuutta poliittiseen päätöksentekoon. Tällöin päätöksenteko olisi ennemminkin preferenssien muuntamista keskustelun kautta, ei niinkään preferenssien mekaanista aggregointia. Poliitikka on julkista keskustelua yhteisestä hyvästä, ei äänestämistä salassa yksittäisten preferenssien pohjalta. Lopputuloksena pitäisi siten olla jonkinlainen konsensus, eikä optimaalinen kompromissi kilpailevien näkemysten välillä. Elster (1986, 115) kuitenkin huomauttaa, että aikarajoitukset pakottavat kuitenkin lopulta käyttämään jotakin aggregointimetodia. Keskustelua ei voi käydä loputtomiin vaan tulee hetki jolloin päätös on saatava aikaan. Täten preferenssien muuntuminen keskustelun kautta voisi toimia ainoastaan preferenssien aggregoinnin täydentäjänä, eikä varsinaisena vaihtoehtona.

Asioista keskusteleminen voi myös vaikuttaa lopputulokseen. Julkinen keskustelu asioista voi saada ihmiset muuttamaan omia preferenssejään enemmistön kannattamaan suuntaan (Elster 1986, 117). Tämä seikka on erityisen tärkeä nykypäivänä, kun melkein pä asiasta kuin asiasta tehdään mielipidetutkimuksia jotka saavat paljon julkisuutta osakseen. Vaaligallupien osalta on puhuttu *bandwagon-ilmiöstä* jolla viitataan siihen, että erityisesti kannastaan epävarmoilla on taipumus siirtyä kannattamaan voittajaa, ts. enemmistön tukemaa vaihtoehtoa. Samalla tavoin jul-

kistetut mielipidetutkimusten tulokset voivat muuttaa yleistä mielipidettä. Kuten Suhonen (1991; 1996; ks. myös Noelle-Neuman 1984; Ginsberg 1989) toteaa, mielipidetutkimukset toimivat peiliinä, josta kansalaiset voivat katsoa omaa kuvaansa ja paikkaansa suhteessa muihin kansalaisiin. Jos kuva ei miellytä, ts. huomataan, että ollaan hyvin etäällä muiden suhtautumisesta, mielipiteitä voidaan tarkistaa.

Mikään aggregointimenetelmä ei ole tarpeeksi hyvä kaikkiin mahdollisiin valintatilanteisiin, joten eri menetelmien hyvät ja huonot puolet tulisi ottaa huomioon valittaessa eri tilanteissa käytettävää tapaa. Kuitenkin käytännössä ongelmia harvoin esiintyy, eikä päätöksentekomekanismeja kyseenalaisteta. Vaikka teorian tasolla sosiaalisen valinnan ongelmat näyttävätkin suurilta, käytännössä nämä eivät paljoa merkitse. Päätöksentekotavat ovat legitimejä niin kauan kuin parempia ei ole esittää tilalle. (Nurmi 1987, 191; 1988, 143–144.) Yhtä kaikki mahdottomuusteoreemat osoittavat preferenssien aggregoinnin pulmallisuuden.

4. YLHÄÄLTÄ ALAS: VALTA JA ELIITIN VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET

Koska suora demokratia ei ole mahdollista kuin pienissä yhteisöissä, päätöksenteon on perustuttava edustuksellisuuteen jolloin on välttämättä luotava jonkinlaisia organisaatioita. Organisaatioilla on kuitenkin haittapuolensa. Michelsin (1986, 265–268) kuuluisan *oligarkian rautaisen lain* mukaan vallalla on organisaatiossa taipumus kasautua harvojen käsiin. Syitä tähän ovat mm. »joukkojen johdetuksi tulemisen tarve, poliittisen taistelun luonne ja johtajien pätemisen tarve». Michelsin mukaan kaikissa organisaation osissa syntyy omia intressejä heti kun ne ovat vakiinnuttaneet asemansa. Harvainvaltaisuuden vuoksi puolueen jäsenistön ja johdon välille syntyy helposti vastakohtaisuutta. Puoluejohdon etu saattaa tietyissä tilanteissa vaatia erilaista toimintaa kuin jäsenistön etu vaatisi.

Vallasta ja sen monista kasvoista on käyty paljon keskustelua (ks. Ruostetsaari 1992, 27–29). Pluralistinen ja weberiläinen valtakonseptio on lähtenyt siitä, että A käyttää valtaa B:n suhteen silloin kun A kommunikoi pyrkimyksensä B:lle ja B mukautuu A:n ilmaisemiin pyrkimyksiin. Klassinen esimerkki käsittelee liikennettä: jos poliisi A käskää autoilija B:n pysähtyä, ja B pysähtyy, silloin A on käyttänyt valtaa B:n suhteen (Dahl 1962, 204). Bachrachin ja Baratzin (1962)

mukaan on kuitenkin virheellistä olettaa, että valta näkyisi pelkästään tehdyissä päätöksissä. Tämän lisäksi on olemassa toisenlaista valtaa, joka pyrkii rajoittamaan päätöksenteon vallankäyttäjän kannalta turvallisiin asioihin. A käyttää valtaa B:hen nähden, kun A pyrkii luomaan tai ylläpitämään sosiaalisia tai poliittisia arvoja ja institutionaalaisia käytäntöjä, jotka rajoittavat poliittisen prosessin vain niiden asioiden harkintaan jotka ovat suhteellisen vaarattomia A:n intresseille. Lukes (1974, 21–25) on mennyt vieläkin pidemmälle ja väittänyt, että vallalla on vielä kolmannetkin kasvot. Yhteiskuntajärjestelmän perustaa ei pidä yllä joukko yksilöllisiin päätöksiin perustuvia toimintoja, vaan ennemminkin ryhmien yhteiskunnallisesti rakentuneet ja kulttuurin muovaamat toiminnot sekä instituutioiden puitteissa ilmenevät käytännöt. Vallitsevat politiikan muodot ja käytännöt (myytit, kieli, symbolit ja sosiaalisuudet) eivät ainoastaan estä asioita nousemasta päätöksenteon kohteeksi, vaan ne voivat myös heikentää kansalaisten kykyä muuntaa tyytymättömyyttään täsmällisiksi vaatimuksiksi.

Valtaa voidaan käyttää myös yhteiskunnallisen todellisuuden rakentamiseen. Ns. konstruktivistinen koulukunta (ks. esim. Spector & Kitsuse 1977) on pohtinut erityisesti yhteiskunnallisia ongelmia ja niiden syntyä: miksi tietyt asiat määritellään yhteiskunnassa ongelmiksi ja toiset ei? Konstruktivistisen koulukunnan mukaan todellisuus ei perustu täysin objektiivisiin olosuhteisiin. Eri aikoina ja eri kulttuureissa erilaiset asiat koetaan tärkeiksi ja merkittäviksi, erilaiset prosessit tuottavat yhteiskunnalliset ongelmat, toisin sanoen potentiaalisista vaihtoehdoista valitaan jotakin, jotka sitten määritellään ongelmiksi (ks. Wiberg 1991). Erityisesti eliittiryhmillä on mahdollisuuksia nostaa esiin asiakysymyksiä ja määritellä niitä sosiaalisiksi ongelmiksi tai päinvastaisessa tapauksessa laittaa ehkä hyvinkin potentiaaliset sosiaaliset ongelmat syrjään poliittiselta agendalta.

Mielipidetutkimuksissa on osoitettu, että valintatilanteen kehystämällä (framing) voidaan vaikuttaa valinnan lopputulokseen (esim. Tversky ja Kahneman 1986; Kangas 1995b). Sama ilmiö voidaan nähdä laajemminkin, jolloin puhutaan poliittisten asiakysymysten kehystämisestä. Kansalaisilla ei ole mahdollisuutta saada täydellistä informaatiota poliitikasta. Informaatio, joka kansalaisille suodattuu, on valikoitua ja se on asetettu tietynlaiseen kehykseen. Siksi kansalaismielipide johonkin yksittäiseen asiakysymykseen liittyen ei perustu faktoihin, vaan ehkä hyvinkin viinon ja tietynlaisessa kehyksessä tarjottuun tie-

toon. Erityisesti eliiteillä on mahdollisuus vaikuttaa tiedon kehystämiseen. Lisäksi kehystämistä helpottaa, että useimmilla kansalaisilla on vain hataria tietoja ja häilyviä kantoja poliittisista asiakysymyksistä (Zaller 1993, 13).

Ennen Suomen EU-kansanäänestystä käyty keskustelu tarjoaa hyvän esimerkin myös kehystystaktiikan käytöstä julkisessa keskustelussa (Kangas 1995a, 57). Jäsenyyden kannattajat kytivät myönteisen päätöksen kaikkeen mahdolliseen taloudelliseen, imagolliseen ja turvallisuuspoliittiseen hyvään. Kielteinen tulos kansanäänestyksessä liitettiin »Mustaan maanantaihin» pörssissä, Suomen jäämiseen »yksin pimeään» ja »turvattomaksi rajanaapuriksi aina arvaamattomalle Venäjälle». Jäsenyyden vastustajat käyttivät luonnollisesti samaa taktiikkaa oman kansansa perustelemiseksi. Voidaan sanoa, että kaikkien suurten yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisemiseen kytkeytyy eri osapuolten yrityksiä kehystää asiasta käytyä julkista keskustelua omalta kannalta edullisella tavalla.

Valtaapitävät voivat myös vaikuttaa siihen kontekstiin, jossa poliittiset kiistat käydään. Dunleavy ja Wardin (1981, 371–372) mukaan hallituspuolueet voivat ensinnäkin pyrkiä vaikuttamaan yhteiskunnan sisäiseen rakenteeseen. Kun puolue tietää mistä yhteiskunnan kerrostumista sen kannatus tulee, se voi vaikuttaa siihen, että näiden kerrostumien painoarvo kasvaa tai ei ainkaan vähene. Toisaalta hallituksessa olevat puolueet voivat vaikuttaa kannattajakuntansa suhteelliseen elintason. Jos hallituksessa olevat puolueet pystyvät nostamaan omien kannattajiensa elintason suhteessa muiden puolueiden kannattajiin, kannatus omissa joukoissa on entistä vankemmalla pohjalla. Samaa taktiikkaa käyttämällä voidaan yrittää hankkia kannatusta sellaisilta äänestäjiltä jotka ovat poliittisesta kannastaan epävarmoja. Hallituspuolueet voivat myös manipuloida kansantaloutta niitä hyödyttävällä tavalla. Perusajatuksena on, että hallitus lisää ennen vaaleja kansalaisten käytettävissä olevia tuloja kasvattamalla tulonsiirtoja tai keventämällä verotusta. Vaalien jälkeen sitten kiristetään budjettia, jotta ennen vaaleja olisi varaa lisätä kansalaisten taloudellista hyvinvointia (empiirisestä testauksesta ks. Wiberg, Paloheimo & Koiranen 1993).

Teoreettinen keskustelu osoitti, että etujen välittyminen alhaalta ruohonjuuritasolta ylös poliittisen päätöksenteon tasolle on monilla tavoilla ongelmallista. Etujen ja preferenssien aggregointiin liittyy pulmia ja eliiteillä on useita mahdollisuuksia vaikuttaa intressien välittymisprosessiin.

Seuraavassa jaksossa luodaan pohjaa empiirisel- le analyysille osoittamalla miksi erityisesti hyvinvointivaltiotutkimuksen piirissä on syytä pohtia intressien välittymisen problematiikkaa.

5. KUKA KANNATTAÄ UNIVERSALISMIA?

Rakennepoliittisen teorian mukaan hyvinvointivaltio ja sen institutionaaliset piirteet muotoutuvat yhteiskuntaluokkia edustavien puolueiden ja etujärjestöjen välisessä kamppailussa (Salminen 1993, 115). Pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia ja erityisesti sen erityispiirrettä universalismia on useissa tutkimuksissa pidetty työväestön ja sen parlamentaarisen edustajan sosiaalidemokraattisen puolueen saavutuksena. Taistelu stigmatisoivaa tarveharkintaa vastaan oli työväenliikkeen keskeisimpiä tavoitteita (Esping-Andersen 1990, 24). Universalismin ajaminen oli työväenliikkeelle tärkeää kahdestakin eri syystä: Ensinnäkin se yhtenäisti työväestöä, koska ammattikoulutetuilla työntekijöillä sosiaaliturva oli osa työsuhdetta kun taas kouluttamattomilla työntekijöillä tämä etu puuttui (Esping-Andersen & Korpi 1984, 183–184). Toiseksi universalismin periaate oli tärkeä hyvinvointivaltion legitimitetin kannalta koska tällöin myös keskiluokka saatiin mukaan kannattamaan hyvinvointivaltiota. Jos sosiaalipolitiikka perustuu voimakkaasti tarveharkintaan, hyvinvointimeentuleva väestönosa joutuu pelkästään sosiaalipolitiikan rahoittajan rooliin joka voi aiheuttaa hyvinvointivaltion arvostelua ja verokapinaa (ks. Korpi 1980; Forma 1996b).

Muunkinlaisia näkemyksiä universalismin alkuperästä on esitetty (tästä keskustelusta yleisesti ks. Esping-Andersen & Kersbergen 1992, 187–195). Peter Baldwin (1990, 137–138) on korostanut keskiluokkien ja niitä edustavien poliittisten puolueiden ja etujärjestöjen roolia. Esimerkiksi Ruotsissa kun kansaneläkejärjestelmä uudistettiin universalistiseksi, keskiluokka ei halunnut jäädä reformin rahoittajaksi eikä myöskään tulla suljetuksi etuuksien piiristä. Työväenliike ei myöskään kaikkissa maissa ole omaksunut universalistista strategiaa. Australiassa ja Uudessa-Seelannissa työväenliike kannatti ennemminkin selektiivistä sosiaalipolitiikkaa (ks. Castles 1985; 1996). Suomessakaan vasemmistupuolueet eivät ole olleet kaikkein vankimpia universalismin tukijoita (Kangas 1986, 101–104).

1990-luvulla tehdyt mielipidetutkimukset osoittavat, että työntekijät olisivat valmiita tarveharkinnan soveltamiseen (Ervasti 1993, 102–103; Sihvo & Uusitalo 1993, 44–45). Erityisesti ollaan

halukkaita rajoittamaan etuuskien maksamista suurituloisille. Tilanne vaikuttaa siis hieman ristiriitaiselta: Yhtäältä on osoitettu, että työväenliike olisi taistellut tarveharkintaa vastaan; toisaalta mielipidetutkimukset osoittavat, että työväestö ruohonjuuritasolla olisi valmis tarveharkinnan soveltamiseen. Kangas (1995a, 56–57) on huomauttanut, että tässä tutkijoiden liikkuminen eri analyttisillä tasoilla aiheuttaa epäselvyyttä: Toiset liikkuvat ruohonjuuritasolla ja pohtivat kuka mistäkin reformista eniten hyötyy. Myös mielipidetutkimukset liikkuvat tällä tasolla. Toiset taas tutkivat poliittisia puolueita ja etujärjestöjä sekä niiden toimintaa reformien rakentamisessa – tällöin analysoidaan eliittejä ja niiden toimintaa. Koska tutkimustulokset perustuvat joko eliittien tai kansalaisten tarkasteluun, ne saattavat vaikuttaa keskenään ristiriitaisilta. Ristiriitaisuuksien välttämiseksi tarvitaan tutkimuksia joissa tarkastellaan sekä eliittien että kansalaisten tasoa.

6. EHDOKKAIDEN JA KANSALAISTEN MIELIPITEIDEN VERTAILU

Etujen välittymistä lähestytään empiirisesti vertaamalla puolueittain kansalaisten ja vuoden 1995 eduskuntavaalien ehdokkaiden mielipiteitä eräitä eläkejärjestelmän organisointiperiaatteita kohtaan. Lähestymistavalla on eräitä heikkouksia, joista on keskusteltu muualla (ks. Forma 1996a, 214–215). Lisäksi tässä on syytä korostaa erästä intressi-käsitteen operationalisointiin liittyvää seikkaa. Mielipidetutkimuksissa käytetyt kysymykset nimittäin harvoin mahdollistavat etujen mittaamisen suoraan. Mielipiteet ovat kannanottoja asiakysymyksiin, jotka kertovat vastaajan yleisistä periaatteista, esimerkiksi siitä vastustetaanko tai kannatetaan jotakin toimintapolitiikkaa. Tällaisia mielipidetutkimuksissa usein käytettyjä kysymyksiä ovat esimerkiksi seuraavat: *Pitäisikö verovaroja käyttää sosiaaliturvaan enemmän vai vähemmän? Pitäisikö veroja alentaa?* Eduilla taas viitataan toimijalle koituihin hyötyihin tai haittoihin. Etuja mittaavia väittämiä, jotka ovat analogisia edellä esitettyjen kysymysten kanssa olisivat seuraavat: *On etujeni mukaista, että sosiaaliturvaan käytettäisiin enemmän verovaroja. On etujeni mukaista, että verotusta kevennettäisiin.* Siksi on syytä korostaa, että tarkkaan ottaen tässä jaksossa esitettyssä analyysissä ei tarkastella etuja vaan mielipiteitä. Mielipidekysymykset mittaavat kuitenkin epäsuorasti myös intressejä, koska etunäkökohdat vaikuttavat mielipiteisiin (Pöntinen & Uusitalo 1986). Tämä näkyy esimer-

kiksi siinä, että myönteisimmin hyvinvointivaltioon suhtautuvat sellaiset vastaajat, jotka hyötyvät eniten erilaisista sosiaalietuuksista tai palveluista (ks. Allardt, Sihvo & Uusitalo 1992; Sihvo & Uusitalo 1993).

Empiirisessä tarkastelussa käytetään kahta eri aineistoa. Kansalaismielipidettä on kartoitettu Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksella toteutetulla mielipidekyselyllä, joka on osa kansainvälistä *International Survey of Economic Attitudes* (ISEA) -tutkimusprojektia. Lomakkeessa on työelämään, sosiaalipolitiikkaan ja talouteen liittyviä kysymyksiä. Vastausprosentiksi tässä kyselyssä tuli 56 (n=1737). Toisaalta analyysissä hyödynnetään vuoden 1995 eduskuntavaalien ehdokkailta kerättyä aineistoa. Ehdokkaille lähetettyyn lomakkeeseen poimittiin kysymyksiä ISEA-lomakkeesta, jotta kansalaisten ja ehdokkaiden vastauksia voitaisiin verrata tarkasti toisiinsa. Otoksessa ovat edustettuina kaikki vaaleissa ehdokkaitaan läpi saaneet puolueet Ekologista puoluetta lukuunottamatta (tarkemmin, ks. Forma 1997). Otos muodostettiin tasavälisellä poisto-otannalla poistamalla puolueiden toimittamista listoista otoksen ulkopuolelle jätetyt ehdokkaat (noin 20 %). Tässä kyselyssä vastausprosentiksi tuli 49 (n=529). Alhaiseksi jääneeseen vastausprosenttiin lienee osaltaan vaikuttanut se, että kysely suoritettiin juuri vaalien alla, jolloin ehdokkaiden kampanjointi oli kiireisimmillään. Vaalien jälkeen toteutettua kyselyä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena.

6.1. Tarveharkinta

Empiirisessä tarkastelussa kansalaisten ja kansanedustajaehdokkaiden mielipiteitä verrataan toisiinsa käyttämällä kysymysten keskiarvoja. Menetelmällinen ratkaisu on siis hyvin yksinkertainen, mutta varsin konkreettisen tulkinnan antava. Lisäksi tämäntyyppisissä tutkimuksissa on usein verrattu juuri keskiarvoja (esim. Puohiniemi 1993). Tilastolliset merkitsevyydet on laskettu kunkin puolueen kohdalla erikseen käyttämällä Mann-Whittneyn U-testiä. Empiiriseen tarkasteluun on valittu kolme eläketurvaan liittyvää kysymystä. Tarkasteltavat kysymykset koskevat tarveharkintaista kansaneläkettä, ansioihin suhteutettua työeläkettä sekä eläkekattoa. Valitut kysymykset edustavat näin eräitä keskeisiä eläkejärjestelmiin liittyviä periaatteita.

Oikeus eläke-etuuksiin voi syntyä joko kansalaisuuden, sosiaalisen aseman, työsuhteen, ammattiaseman tai yksilöllisen sopimuksen perus-

Taulukko 1. Suhtautuminen tarveharkintaiseen kansaneläkkeeseen, kansalaisten ja ehdokkaiden vertailu. Keskiarvot, keskihajonnat sulkeissa.

	Kansalaiset	Ehdokkaat	Ero
Kokonaiskeskiarvo:	3,69 (1,69)	3,26 (1,47)	-0,43
Kansallinen Kokoomus	3,54 (1,69)	3,56 (1,48)	+0,02
Suomen Keskusta	3,63 (1,63)	3,28 (1,46)	-0,35
Vihreä Liitto	3,52 (1,44)	3,25 (1,35)	-0,27
Sosiaalidemokraattinen puolue	3,80 (1,74)	2,99 (1,53)	-0,81***
Vasemmistoliitto	3,96 (1,95)	3,08 (1,55)	-0,88**
Muut puolueet	3,94 (1,66)	3,51 (1,46)	-0,43

Tähdet osoittavat eron tilastollista merkitsevyyttä: *** $p \leq 0.001$ ** $p \leq 0.01$.

Skaala: 1–7 (kielteinen – myönteinen).

teella. Nämä viisi erilaista oikeutuksen tapaa johtavat myös erilaiseen eläketurvan kattavuuteen: eläkkeet voidaan suunnata kaikille kansalaisille, köyhille, taloudellisesti aktiiviselle väestölle, erilaisille ammattiryhmille tai yksittäisille sopimuskentekijöille (Salminen 1993, 141.) Tarveharkinnan soveltamisen tarkoituksena on etujen suuntaaminen pelkästään niitä »tarvitseville», eli kaikkein köyhimmille. Kyselylomakkeessa kysyttiin suhtautumista tarveharkintaiseen kansaneläkkeeseen seuraavanlaisella väittämällä:

Verovaroista kustannettu kansaneläke tulisi maksaa vain köyhimmille ihmisille

Vastausvaihtoehtoja oli yhteensä seitsemän, »1: paras vaihtoehto», »2: erittäin hyvä», »3: hyvä», »4: ei hyvä mutta ei huonokaan», »5: huono», »6: erittäin huono» ja »7: ehdottomasti huonoin». Taulukossa 1 on esitetty vastausten keskiarvot puolueittain.

Tarkasteltava muuttuja on koodattu uudelleen siten, että mitä suuremman arvon muuttuja saa, sitä enemmän tarveharkintaista kansaneläkettä kannatetaan. Kokonaiskeskiarvojen tarkastelu osoittaa, että mielipiteet tarveharkintaista kansaneläkettä kohtaan asettuvat suurin piirtein skaalan puoliväliin. Kansalaisia tarkasteltaessa myönteisimmin näyttävät suhtautuvan Vasemmistoliiton ja Sdp:n kannattajat. Tältä osin tulokset ovat samansuuntaisia aikaisempien tutkimustulosten kanssa (esim. Ervasti 1993; Sihvo & Uusitalo 1993). Kielteisimmin suhtautuvat vihreiden ja kokoomuksen kannattajat. Taulukon kolmas sarakke kertoo eroista kansalaisten ja ehdokkaiden välillä. Positiivinen etumerkki ilmaisee, että ehdokkaat suhtautuvat kansalaisia positiivisemmin kysytyyn asiaan, negatiivinen etumerkki kertoo vastaavasti kielteisemmästä suhtautumisesta. Suurimmat erot löytyvät vasemmistopuolueista: sekä Sdp:n että vasemmistoliiton kansanedusta-

jaehdokkaat suhtautuvat tarveharkintaisuuteen puolueiden kannattajia negatiivisemmin. Tulos on samansuuntainen Hatlandin (1992) Norjassa saamien tulosten kanssa.

6.2. Ansiosidonnaisuus

Eläke-etuudet voivat määräytyä siten, että työuran tulot joko pienentävät tai suurentavat eläkettä. Teknisemmin puhuen eläkkeiden voidaan sanoa olevan tuloharkintaisia, tasaetuksiin perustuvia tai ansioihin suhteutettuja. Tuloharkintaiset ja tasaetuksiin perustuvat eläkejärjestelmät pyrkivät minimielintason säilyttämiseen, ansioihin suhteutetut pyrkivät elintason säilyttämiseen ennallaan (Salminen 1993, 141–142.) Käytetty ansioihin suhteutettua työeläkettä koskeva kysymys oli seuraavanlainen:

Tulisiko työeläkkeiden olla suurempia niille, joilla on korkeat työaikaiset tulot ja vastaavasti pienempiä pienituloisille?

Vastausvaihtoehtoja oli yhteensä viisi, »1: täysin samaa mieltä», »2: osittain samaa mieltä», »3: en osaa sanoa», »4: osittain eri mieltä», »5: täysin eri mieltä». Ansiosidonnaisuutta koskevat tulokset ilmenevät taulukosta 2.

Mitä suurempia luvut ovat, sen myönteisempää on suhtautuminen ansioihin suhteutettuun työeläkkeeseen. Kokonaiskeskiarvoja tarkasteltaessa havaitaan, että keskiarvot sijoittuvat suunnilleen asteikon puoliväliin. Ansioihin suhteutettu työeläke saa siis yllättävän vähän kannatusta (vrt. Ervasti 1993, 55). Tämä johtunee ainakin osaksi kysymyksen sanamuodosta: kysymyksessä viitataan negatiivisesti koettavaan asiaan, epätasaarvoon suuri- ja pienituloisten välillä eikä esimerkiksi työntekijän maksamiin vakuutusmaksuihin. Kansalaisia tarkasteltaessa myönteisimmin suh-

Taulukko 2. Suhtautuminen ansiosidonnaiseen työeläkkeeseen. Kansalaisten ja ehdokkaiden vertailu. Keskiarvot, keskihajonnat sulkeissa.

	Kansalaiset	Ehdokkaat	Ero
Kokonaiskeskiarvo:	2,97 (1,30)	3,09 (1,27)	+0,12
Kansallinen Kokoomus	3,43 (1,19)	4,01 (1,01)	+0,58***
Suomen Keskusta	2,89 (1,30)	3,14 (1,25)	+0,25
Vihreä Liitto	2,93 (1,34)	3,02 (1,17)	+0,09
Sosiaalidemokraattinen puolue	2,83 (1,29)	2,97 (1,31)	+0,14
Vasemmistoliitto	2,32 (1,23)	2,69 (1,22)	+0,37*
Muut	2,74 (1,22)	2,88 (1,26)	+0,14

Tähdet osoittavat eron tilastollista merkitsevyyttä: *** $p \leq 0.001$ * $p \leq 0.05$.

Skaala: 1–5 (kielteinen – myönteinen).

Taulukko 3. Suhtautuminen eläkekattoon. Kansalaisten ja ehdokkaiden vertailu. Keskiarvot, keskihajonnat sulkeissa.

	Kansalaiset	Ehdokkaat	Ero
Kokonaiskeskiarvo:	4,36 (1,07)	4,11 (1,35)	-0,25
Kansallinen Kokoomus	4,04 (1,25)	3,00 (1,64)	-1,04***
Suomen Keskusta	4,46 (1,01)	4,04 (1,31)	-0,42**
Vihreä Liitto	4,38 (0,93)	4,33 (1,18)	-0,05
Sosiaalidemokraattinen puolue	4,51 (0,96)	4,04 (1,25)	-0,47***
Vasemmistoliitto	4,70 (0,83)	4,75 (0,76)	+0,05
Muut	4,36 (1,01)	4,20 (1,37)	-0,16

Tähdet osoittavat eron tilastollista merkitsevyyttä: *** $p \leq 0.001$ ** $p \leq 0.01$.

Skaala: 1–5 (kielteinen – myönteinen).

tautuvat kokoomuksen kannattajat, kielteisimmin Vasemmistoliiton kannattajat. Ehdokkaat ovat kautta linjan kansalaisia myönteisempiä ansiosidonnaisuuden suhteen. Kokoomuksen kohdalla ero kansalaisten ja kansanedustajaehdokkaiden välillä on suurin, vihreiden kohdalla kaikkein pienin.

6.3. Eläkekatto

Eläkekatoilla tarkoitetaan järjestelyä, jossa eläkeille asetetaan maksimi, jonka yli meneviä eläkeitä ei makseta. Kaikki OECD-maat Suomea lukuunottamatta ovat määritelleet tällaisen maksimin (Palme 1990, 93). Eläkekattoa koskeva väittämä oli seuraavanlainen:

Eläkeille tulisi asettaa katto, jota suurempaa eläkettä ei maksettaisi kenellekään, vaikka heidän tulonsa ja vakuutusmaksunsa oikeuttaisivatkin suurempaan.

Vastausvaihtoehdot olivat samat kuin edellä ansiosidonnaisuuden kohdalla. Eläkekattoa koskevat tulokset ilmenevät taulukosta 3.

Mitä suurempia luvut ovat, sitä voimakkaammin eläkekattoa kannatetaan. Kokonaiskeskiarvoista voidaan lukea, että suhtautuminen eläkekattoon on varsin myönteistä. Vasemmistoliiton ja Sdp:n kannattajat suhtautuvat eläkekattoon kaikkein myönteisimmin, kokoomuksen kannattajat kaikkein kielteisimmin. Tältä osin tulokset ovat samansuuntaisia Ervastian ja Kankaan (1995) tutkimuksen kanssa. Ehdokkaat suhtautuvat Vasemmistoliiton tekemää poikkeusta lukuunottamatta kautta linjan kansalaisia kielteisemmin eläkekattoon, suurimmillaan ero on kokoomuksen kohdalla.

7. KESKUSTELU

Artikkelilla oli kaksi teoreettista lähtökohtaa. Ensinnäkin pyrittiin täydentämään rakennepoliittista teoriaa nostamalla esiin keskustelu intressien välittymisestä kansalaisten tasolta poliittisen päätöksenteon tasolle. Keskustelu intressien välittymisestä liittyy myös mielipidemittauksin selvitetyn kansan tahdon ja poliittisen päätöksen-

teon suhteeseen yleisemmin. Teoreettinen pohdinta nosti esiin useita tekijöitä jotka puhuvat selaista ihanteellista käsitystä vastaan, jossa kansalaisten etujen oletetaan välittyvän kitkatta ja vääristymättä poliittiseen päätöksentekoon. Ongelmat liittyvät etujen aggregoimiseen liittyviin pulmiin sekä siihen, että eliiteillä on mahdollisuuksia »manipuloida» kansalaismielipidettä, poliittista agendaa ja jopa yhteiskunnan rakenteita itseään hyödyntävällä tavalla. Siksi mielipidetutkimuksin mitatun »kansan tahdon» painoarvoon suhteessa poliittiseen päätöksentekoon on syytä suhtautua varauksin.

Vaikka mielipideaineiston käyttämiseen intressien välittymistä tarkasteltaessa liittyikin eräitä ongelmia (ks. keskustelu edellä), empiirisessä analyysissä verrattiin kansalaisten ja vuoden 1995 eduskuntavaaliehdokkaiden mielipiteitä eräitä sosiaalipoliittisia asiakysymyksiä kohtaan. Tarkastelu osoitti, että kansalaisten ja kansanedustajaehdokkaiden käsitykset sosiaalipoliittisista kysymyksistä eivät välttämättä ole yhtenevät. Tulokset viittaavat siihen, että kansalaisten ja päätöksentekijöiden mielipiteet olisivat kaksi eri asiaa. On kuitenkin syytä korostaa, että artikkelin empiirinen analyysi perustui kansalaisten ja kansanedustajaehdokkaiden mielipiteiden vertailuun. Kansanedustajat, tai varsinkin ehdokkaat, eivät edusta varsinaista valtaeliittiä suomalaisessa yhteiskunnassa. Kansanedustuslaitoksen vallan väheneminen on niitä harvoja asioita, joista politiikantutkijat ovat yksimielisiä (Ruostetsaari 1992, 7). Lisäksi jäsenyys Euroopan Unionissa on vähentänyt eduskunnan vaikutusvaltaa entisestään. Kansanedustajat ovat kuitenkin eliittiä suhteessa kansaan ja kansanedustajaehdokkaiden voidaan pitää kansalaisia vaikutusvaltaisempina. He ovat kansalaisia poliittisesti aktiivisempia ja ovat usein mukana puolueiden tai ammattiyhdistysliikkeen toiminnassa.

Mielenkiintoisin tämän tarkastelun empiirinen tulos liittyi tarveharkintaan. Aikaisemmissa hyvinvointivaltion kehitystä tarkastelleissa tutkimuksissa tarveharkinnan vastustaminen on liitetty nimenomaan vasemmistopuolueiden tavoitteisiin. Tässä artikkelissa havaittiin kuitenkin, että vasemmistopuolueissa puolueiden kannattajien ja eduskuntavaaliehdokkaiden mielipiteiden välillä voi olla tilastollisesti merkitseviä eroja. Vasemmistopuolueiden ehdokkaat näyttäsivät suhtautuvan tarveharkintaan puolueiden kannattajia kielteisemmin. Nämä mielipide-erot voisivat johtua eräänlaisesta tiedon epäsymmetriasta. Eliitti ymmärtää, mikä strateginen merkitys universalismilla on. Kansalaisuuden perusteella saatavat

etuudet ylläpitävät hyvinvointivaltion legitimitettiin ja ehkäisevät verokapinaa. Ruohonjuuritasolla näkökulma on toinen. Heikossa yhteiskunnallisessa asemassa olevat voivat ajatella, että etuuskien maksaminen hyvätuloisille on rahan haaskaamista: täsmäohjaimella rahat vain tarvitseville jaettavaakin olisi enemmän. On kuitenkin syytä korostaa, että puoluekannaltaan sosiaalidemokraatit yhteiskunnalliset vaikuttajat suhtautuvat varsin myönteisesti tarveharkintaan sosiaalipolitiikkaan (ks. Forma 1997, 15). Näyttää siis siltä, että vasemmistopuolueiden sisällä kaikkein voimakkain tarveharkinnan vastustus piilee sellaisella »väliatasolla», josta kansanedustajaehdokkaat rekrytoituvat.

Intressien ja preferenssien välittymisen problemaattisuus liittyy myös keskusteluun hyvinvointivaltion tulevaisuudesta. Voidaan epäillä, että mielipidetutkimuksin mitatun hyvinvointivaltion legitimitettiin ja toteutettavan politiikan yhteyden suhteen on oltu liian optimistisia. Vaikka lukuisat mielipidetutkimukset osoittaisivatkin, että hyvinvointivaltiota ja sen peruseräitteitä kannatetaan kansalaisten keskuudessa, tämä ei välttämättä ole tae nykyisenkaltaisten käytäntöjen jatkumiselle. Erityisesti vallan käyttö ja julkisen keskustelun kehystäminen ovat tässä suhteessa mielenkiintoisia. Laman syvimmissä vaiheissa kiiteltiin, että tilanne Suomessa on hyvä, koska »kansakunta on kriisitetoinen». Miten tämä kriisitetoisuus saavutettiin? Eikö juuri sillä, että eliitti riittävän kauan toisti säästämisen ja rakenteiden uudistamisen pakkoa? Vastaus artikkelin otsikossa esitettyyn kysymykseen intressien välittymisen suunnasta näyttäisi siten olevan »sekä-että»-tyyppinen. Kansalaisten tahdon selvittäminen, ts. etujen ja preferenssien aggregointi on pulmallista. Lisäksi eri eliitit voivat käyttää valtaansa manipuloidakseen kansalaismielipidettä. Nämä seikat tulisi pitää mielessä kun pohditaan etujen välittymistä alhaalta kansalaisten tasolta ylös poliittisen päätöksenteon tasolle.

LÄHTEET

- Allardt, Monica, Sihvo Tuire ja Uusitalo Hannu: *Mitä mieltä hyvinvointivaltiosta? Suomalaisen sosiaaliturvamielipiteet 1975–1991*. Sosiaali- ja terveyshallitus, tutkimuksia 17. Vapok, Helsinki, 1992.
- Alestalo, Matti, Flora, Peter and Uusitalo, Hannu: *Structure and Politics in The Making of the Welfare State: Finland in Comparative Perspective*. Teoksessa: Alapuro, Risto, Alestalo, Matti, Haavio-Mannila, Elina and Väyrynen, Raimo (eds.) *Small States in Comparative Perspective*. Norwegian University Press, Oslo, 1985.

- Arrow, Kenneth: *Social Choice and Individual Values*. Yale University Press, New Haven, 1963.
- Bachrach, Peter and Baratz, Morton S: Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56 (1962): 4, s. 947–952.
- Baldwin, Peter: *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Castles, Francis: *Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand*. Teoksessa: Esping-Andersen, Gösta (ed.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage, London, 1996.
- Castles, Francis: *The Working Class and the Welfare State. Reflections on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1890–1980*. Allen & Unwin Port Nicholson Press, London 1985.
- Coleman, James: *Foundations of Social Theory*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1990.
- Dahl, Robert: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, New Haven, 1962.
- Doyal, Len and Gough, Ian: *A Theory of Human Need*. Macmillan, Hong Kong, 1991.
- Dunleavy, Peter and Ward, Hugh: *Exogenous Voter Preferences and Parties with State Power: Some Internal Problems of Economic Theories of Party Competition*. *British Journal of Political Science* 11 (1981): 2, s. 351–380.
- Elster, J: *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*. Teoksessa: Elster, Jon and Hylland, Aanud (eds.): *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- Elster, Jon: *Solomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*. Cambridge University Press, New York, 1989.
- Ervasti, Heikki and Kangas, Olli: Class Bases of Universal Social Policy. Pension Policy Attitudes in Finland. *European Journal of Political Research* 27 (1995): 3, s. 347–367.
- Ervasti, Heikki: *Yhteiskuntaluokat ja hyvinvointivaltion vaihtoehdot*. Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan julkaisuja, sarja A:3 1993.
- Esping-Andersen, Gösta and Kersbergen, Kees: Contemporary Research on Social Democracy. *Annual Review of Sociology* 18 (1992): 2, s. 187–208.
- Esping-Andersen, Gösta and Korpi, Walter: *Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Australia and Germany*. Teoksessa: Goldthorpe, John (ed.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Esping-Andersen, Gösta and Korpi, Walter: *From Poor Relief to Institutional Welfare States. The Development of Scandinavian Social Policy*. Teoksessa: Erikson, Robert, Hansen, Erik, Ringen, Stein and Uusitalo, Hannu (eds.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. M. E. Sharpe Inc, New York, 1987.
- Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- Forma, Pauli: Agentit kansan asialla? Maanviljelijöiden, yrittäjien ja työntekijöiden etujen välittyminen poliittiseen päätöksentekoon. *Politiikka* 38 (1996a): 4, s. 201–217.
- Forma, Pauli: Etuksiini ei kosketa! Universalismi, rationaalisuus ja tulonsiirtojen legitimitetti. *Janus* 4 (1996b): 1, s. 3–21.
- Forma, Pauli: Citizens, Elites and the Welfare State: Opinions on Pension Policy in Finland. *Themes from Finland* 5/1997. Stakes, Helsinki, 1997.
- Forssén, Katja & Hakovirta, Mia: *Work Incentives in Single Parent Families*. University of Turku, Department of Social Policy, Series B:15/1997.
- Ginsberg, Benjamin: *How Polling Transforms Public Opinion*. Teoksessa: Margolis, M. & Mauser, G.A. (eds.): *Manipulating Public Opinion. Essays on Public Opinion as a Dependent Variable*. Brooks/Cole Publishing Company, California, 1989.
- Goodin, Robert: *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*. Princeton University Press, New Jersey, 1988.
- Hatland, Axel: *Til dem som trenger mest?* Universitetsforlaget, Oslo, 1992.
- Hindess, Barry: *Political Choice & Social Structure. An Analysis of Actors, Interests and Rationality*. Billing & Sons, Worcester, 1989.
- Kangas, Olli: *Interest Mediation and Popular Will*. Teoksessa: Svallfors, Stefan (ed.): *In the Eye of the Beholder. Opinions on Welfare and Justice in Comparative Perspective*. Scandbook, 1995a.
- Kangas, Olli: Metsä vastaa miten huudetaan: kysymysten muotoilun vaikutus mielipiteisiin. *Politiikka* 37 (1995b):2, s. 128–137
- Kangas, Olli: *Luokkaintressit ja hyvinvointivaltio*. Helsingin kaupakorkeakoulun julkaisuja D-84, Helsinki, 1986.
- Korpi, Walter: Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930. *American Sociological Review* 54 (1989): 3, s. 309–329.
- Korpi, Walter: Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework. *West European Politics* (1980): 3, s. 309–329.
- Lukes, Steven: *Power. A Radical View*. Macmillan Education LTD, Hong Kong, 1970.
- Michels, Robert: *Puoluelaitos nykyajan demokratiassa*. WSOY, Juva 1986, (1911).
- Noelle-Neumann Elise: *The Spiral of Silence. Public Opinion – Our Social Skin*. The University of Chicago Press, Chicago, 1986.
- Nurmi, Hannu: *Comparing Voting Systems*. D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, 1987.
- Nurmi, Hannu: *On Rationality and Legitimacy of Voting Procedures*. Teoksessa: Anckar Dag, Nurmi Hannu and Wiberg Matti (eds.): *Rationality and Legitimacy. Essays on Political Theory*. The Finnish Political Science Association, Jyväskylä, 1988.
- Palme, Joakim: *Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*. Akademityck AB, Edsbruk, 1990.
- Puuhiniemi, Martti: *Suomalaisten arvot ja tulevaisuus. Analyysi väestön ja vaikuttajien näkemyksistä*. Tilastokeskus. Tutkimuksia 202. Painatuskeskus, Helsinki, 1993.
- Pöntinen, Seppo & Uusitalo, Hannu: The Legitimacy of the Welfare State. Social Security Opinions in Finland 1975–1985. *Finnish Gallup, Report n:o 15*, Helsinki, 1986.
- Riker, William: *Liberalism against Populism*. W.H. Freeman and Company, San Francisco, 1982.

- Ruostetsaari, Ilkka: *Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä*. Gaudeamus. Tammer-Paino, Tampere, 1992.
- Saari, Juhon: Rakennepoliittinen teoria ja korporaatio-toimijoiden autonomia. Kuinka autonomisia korporaatio-toimijat ovat? *Hallinnon tutkimus* 14 (1995): 3, s. 159–169.
- Saari, Juhon: *Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä. Sosiaalitaloudellinen näkökulma jälkiteollistuvan yhteiskunnan sosiaalipolitiikkaan*. Stakes, tutkimuksia 69. Gummerus, Saarijärvi, 1996.
- Salminen, Kari: *Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1987:2. Gummerus, Jyväskylä, 1987.
- Salminen, Kari: *Pension Schemes in the Making*. The Central Pension Security Institute. Studies 1993:2, Helsinki, 1993.
- Sihvo, Tuire ja Uusitalo, Hannu: *Mielipiteiden uudet ulottuvuudet. Suomalaisten hyvinvointivaltiota, sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat asenteet vuonna 1992*. Gummerus, Jyväskylä, 1993.
- Spector, Malcolm & Kitsuse, John: *Constructing Social Problems*. Cummings, New York, 1977.
- Stephens, John D: *The Transition from Capitalism to Socialism*. Macmillan, London, 1978.
- Suhonen, Pertti: *Suomalaisten arvot ja politiikka*. Wsoy, Juva, 1988.
- Suhonen, Pertti: *Kaksisuuntainen peili. Mielipidetutkimukset julkisuudessa ja politiikassa*. Hanki ja Jää, Helsinki, 1991.
- Suhonen, Pertti: *Mielipidetutkimukset, journalismi ja politiikka*. Tiedotustutkimus 19 (1996): 1, s. 36–51.
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel: *The Framing of Decisions and Psychology of Choice*. Teoksessa: Elster, Jon (eds.) *Rational Choice*, Basil Blackwell, London, 1986.
- Uusitalo, Hannu: *Luokkarakenne ja intressien organisoituminen*. Sosiologia 22 (1985): 3, s. 165–176.
- Wiberg, Matti, Paloheimo, Heikki ja Koironen, Hannu: *Hallitus ostaa ääniä – ja kansa maksaa. Poliitiikka* 35 (1993): 1, s. 77–93.
- Wiberg, Matti: *Sosiaalisten ongelmien poliittinen jalostaminen. Sosiaalipolitiikka* 16 (1991): s. 115–135.
- Zaller, John R: *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.