

Rakennepoliittinen teoria ja korporaatiotoimijoiden autonomia

Kuinka autonomisia korporaatiotoimijat ovat?

Juho Saari

STRUCTURAL-POLITICAL THEORY AND THE AUTONOMY OF CORPORATE ACTORS

The aim of this article is to explain, why certain key corporate actors are *more* autonomous in relation to their supporters or class structure than the conventional structural-political theory of social-political development suggests. Three basic explanations are given. First, following transaction-cost analysis developed for other purposes by North and Williamson, it is argued that there is a PA-problem between supporters and their representatives (or corporate actors) which makes possible for corporate actors to make opportunistic choices. Second, it is suggested that various cooperative solutions for prisoners' dilemma may provide some explanation. Third alternative explanation highlights the central importance of policy-making especially in relation to the weakness of will and free riders-problems. In addition, an importance of relatively speaking unevolutionary social environment on one the hand and institutions on the other for the autonomy of corporate actors is emphasized. Finally, some theoretical consequences of transactions costs and prisoners' dilemmas for collective action are predicted.

1. JOHDANTO

Rakennepoliittinen teoria (Alestalo ym. 1985; Uusitalo 1985) on ollut suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitystä koskevan tutkimuksen käyttämä perusteoria 1980-luvun alusta alkaen. Sen keskeisimmät oletukset voidaan tiivistää seuraavasti: hyvinvointivaltion toimintajärjestelmien kehitys tapahtuu luokkapohjaisten toimijoiden rationaalisen toiminnan tuloksena; taloudellinen ja poliittinen organisoituminen perustuu luokkara-

kenteeseen; ja samasta luokasta nousevien taloudellisten ja poliittisten organisaatioiden välillä on läheiset suhteet. (Salminen 1987, 26.) Teoriassa on ansioistaan huolimatta eräitä tiedostettuja puutteita. Anttosen (1994, 205–6) mukaan sitä ei voida soveltaa hyvinvointivaltion »feminististen kasvojen», siis palveluvallion kehityksen analysointiin, jossa sukupuolisopimuksen tai kansalaisuuden määrittämisellä on keskeinen merkitys. Teorian toinen problemaattinen kohta on tässä artikkelissa tarkasteleva kysymys erilaisten korporaatiotoimijoiden (puolueiden ja etujärjestöjen) päätöksenteon autonomiasta suhteessa niiden taustalla oleviin luokkarakenteisiin.

Rakennepoliittisen teorian puitteissa on kritisoitu eräitä korporatismi- ja hegemoniateorioita liian suuresta päätöksentekoon (ja sen autonomiaan) kiinnitetystä huomiosta (Uusitalo 1985, 174–5). Uusitalo on ilmeisen oikeassa todetessaan, että päätöksenteon forumilla ei välttämättä ole suurta merkitystä sosiaalipolitiikan sisällön kannalta, mikäli samasta luokasta nousevilla poliittisilla ja taloudellisilla toimijoilla on riittävässä määrin yhteiset intressit (tämä ei suinkaan ole itsestäänselvää). Tässä esitettävän tulokinnan mukaan hän kuitenkin aliarvioi teoriassaan korporaatiotoimijoiden – puolueiden ja etujärjestöjen – ja päätöksenteon autonomian merkityksen suhteessa niiden kannattajakuntaan. Kyseisen teorian ensisijainen huomio kiinnittyy – teorian keskeisten edustajien aikaisempien tutkimusintressien ja suomalaisen sosiologian suuren linjan mukaisesti – makrotason luokkarakenteisiin, eikä rakenteiden taustalla oleviin mikrotason toimijoihin – kansalaisten tekemiin valintoihin – ja heidän toimintansa perustalta muodostuviin korporaatiotoimijoihin, jolloin teorian otsikkoon sisältyvä poliittinen elementti ei ole saanut osakseen asianmukaista huomiota.

Saapunut 10.1.95. Hyväksytty julkaistavaksi 28.6.95.

Tässä artikkelissa tarkastellaan sosiaalipoliittisen päätöksenteon autonomiaa suhteessa organisaatioiden luokkaperustaan selittäviä tekijöitä. Tarkastelussa keskitytään teoreettisen argumentaation kehittämiseen, mutta teoriasta johdettujen hypoteesien mielekkyyttä kuitenkin illustroidaan suomalaisen aineiston avulla.¹ Tarkastelu nojaa institutionaaliseen rationaalisen valinnan teoriaan, jonka erityisyyksiä esitellään aluksi. Sen jälkeen illustroidaan korporaatiotoimijoiden kasvannutta merkitystä sosiaalipoliittikan kehityksessä. Sitten tarkastellaan organisaatioiden autonomiaa selittäviä tekijöitä. Eräs varsin suosittu tapa tulkita tätä kehitystä on nojautua transaktiokustannusanalyysiin, jolloin korporaatioiden autonomia on opportunistisen käyttäytymisen tulosta. Vaihtoehtoinen selitys korostaa korporaatiotoimijoiden välisten koordinaatio-ongelmien ratkaisemisen keskeisyyttä. Kolmas perusvaihtoehto korostaa politiikantekemisen merkitystä vapaamatkustajaongelman ja tahdonheikkouden kontrollomisen välineenä. Artikkelin loppupuolen aloittaa lievästi evolutionaarisen toimintaympäristön tuomien mahdollisuuksien ja valintoja rajoittavien institutionaalisten tekijöiden tarkastelu. Lopuksi vielä kysytään, kenen intressejä nämä suhteellisen autonomiset organisaatiot palvelevat.

2. RATIONAALISEN VALINNAN TEORIA

Sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa käytettynä teoriana rationaalisen valinnan teoria ei ole vielä Suomessa kovin tunnettu, joskin eräät, lähinnä Turun yliopiston sosiaalipoliittikan laitoksella tehdyt tutkimukset viittaavat siihen, että teorian merkitys jonkinasteisena konventionaalisen sosiologisen selittämisen haastajana olisi varsin nopeasti kasvava (Kangas 1995). Sosiaalipoliittikan sisartieteistä erityisesti politiologiassa ja hallinnon tutkimuksessa rationaalisen valinnan teorian merkitys on jo varsin laajalti tiedostettu, ja myös sosiologiassa on eräitä lupaavia ituja. Sosiaalipoliittikan piirissä teorian leviämistä on hidastanut tutkijoiden suuntautumisen ja rationaalisen valinnan teorian käsitteellisen outouden ohella eräät laajalle levinneet rationaalisuutta koskevat väärinkäsitykset rationaalisuudesta itsekkyytenä

ja teorian poliittisesta epäsymmetrisyydestä.

Lyhyen aikavälin (parametrinen) itsekkyyden vain uusklassisen taloustieteen työhypoteesi, joka ei ole adekvaatilla tavalla ottanut huomioon toimijoiden välisen vuorovaikutuksen (strategisen rationaalisuuden) itsekkyyttä rajoittavaa vaikutusta. Voidaan perustellusti väittää, että varsin sosiaalinen toiminta on pitkällä aikavälillä yksilön kannalta rationaalisempaa kuin lyhyen aikavälin itsekkään hyödyn maksimointi. Tämän strategisen vuorovaikutuksen analyysin väline on iteraatiivinen peliteoria (ks. alla), jossa toimijoiden vuorovaikutusta sääntelee lyhyen aikavälin edun ohella toiminnan pitkän aikavälin seuraukset. Pohjimmiltaan kyse on kilpailullisten ja yhteistoinnallisten ratkaisujen vuorottelusta. Toiseksi näkemys rationaalisuudesta poliittisesti puolueellisenä on myöskin enemmän uusklassisen taloustieteen oletuksista johtuva harhaluulo kuin rationaalisen valinnan teorian sisäänrakennettu ulottuvuus; itse asiassa rationaalisuus ja sen rajat voidaan tulkita myös poliittisesti uudelleenjakoa tukevalla tavalla (ks. myös Hausman & McPher-son 1993). Näin ollen rationaalinen toiminta ei välttämättä ole sen paremmin itsestä kuin poliittisesti epäsymmetristä.

Tässä artikkelissa hyödynnettävä *institutionaalinen* rationaalisen valinnan teoria on jo niin etäällä teorian uusklassisista lähtökohdista, että niiden välinen siitos ei enää tuottaisi lisääntymiskelpoisia jälkeläisiä. Tämä teoria jakaa uusklassisesta taloustieteen käsityksen subjektiivisesta hyödyntämisestä ensisijaisena yksilöä liikuttavana voimana. Sosiaalinen hyväksyntä, tahdonheikkous, ongelmien kehystäminen (framing), rationaalisuudesta riippumattomat sosiaaliset normit, sitä suuntaavat formaalit instituutiot, informaation dispersio ja epäsymmetrisuus sekä pitkän aikavälin hyödyn systemaattinen aliarviointi asettavat kuitenkin optimoinnille realistiset rajat; tässä suhteessa uusinstitutionalistinen rationaalisuuskäsite *bounded rationality* on kuvaava (ks. North 1990). Parametrinen edun maksimointia täydentävien tekijöiden lisääminen institutionaalisen rationaalisen valinnan teorian osaksi on eräs seuraus empiiristen havaintojen ja maksimoinkäyttämisen välisestä ristiriidasta. Ei ole syytä olettaa, että ihmiset käyttäytyvät »ikään kuin» rationaalisella tavalla pelkästään analyttisistä syistä, jos realistisempiin tai kuvailevempiin oletuksiin perustuvat teoriat tarjoavat paremmin empiirisiin havaintoihin istuvan teorian (Lindenberg 1990). Toiseksi teoriassa on yksilön ohella myös toinen toimija, korporaatiotoimija, joka muodostuu yhden tahdon muodostamiseen kykenevistä organisaati-

¹ Käytettävissä oleva tila ei salli suomalaisen sosiaalipoliittikan tai poliittisen järjestelmän kehityksen yksityiskohtaisempaa esittelyä. Käytetyt esimerkit löytyvät sosiaalipoliittikan osalta muun muassa Hellstenin (1993) ja Suonojan (1992) tutkimuksista, tulopoliittisen järjestelmän kehityksestä Puoskari (1992) ja Kytäjä (1993) antavat varsin kattavan kuvan.

tiosta. Näiden kahden toimijan välillä on systemaattisia valtasuhteita (Coleman 1990; Bowles & Gintis 1993).

Institutionaalisen rationaalisen valinnan teorian historiallisuus on kolmas uusklassisesta teorias- ta erottava tekijä. Uusklassinen rationaalisen valinnan teoria on yleensä historianon. Kansallinen historia – tammikuun kihlaus, toinen maailmansota, ay-liikkeen hajaannus – on uusklassisen ajattelun mukaan luonteeltaan ad hoc selitys, joka voi selittää variaatiota, mutta jolla ei itsessään ole mallin tai analyttisen kehityksen kannalta ole keskeistä merkitystä: esimerkiksi kollektiivisen toiminnan kehitys on yhteydessä historiallis-evolutionaariseen muutokseen, mutta ad hoc tekijät tulkitaan lähinnä kehityksen nopeuteen vaikuttaviksi ulkoisiksi sattumiksi (Olson 1982). Verrattuna Uusitalon sosiologiseen lähestymistapaan, jossa lähtökohdaksi otetaan nimenomaan empiirisistä havainnoista kiteytetty käsitys suomalaisesta yhteiskunnasta, konventionaalinen rationaaliseen valintaan nojaava lähestymistapa on siis varsin erilainen. Institutionaalisisessa teoriassa on puolestaan tarkasteltu mm. preferenssien (tai sosiaalisten tuotantofunktioiden) pitkän aikavälin muutosten vaikutusta kansalaisten tekemiin ratkaisuihin (North 1990) ja erilaisten poliuriippuvuuksien merkitystä toimintaa ja valintoja suuntaavina tekijöinä (David 1985). Tämä institutionaalinen näkökulma voidaan tulkita myös historiallisen sosiologian ja uusklassisen taloustieteen vuorovaikutuksesta syntyneeksi teoreettiseksi hybridiksi.

3. PURKAUTUVA LUOKKARAKENNE JA INTRESSIEN ORGANISOITUMINEN

Eräs rakennepoliittisen teorian perusoletuksista on, että poliittinen ja taloudellinen organisoituminen perustuu luokkarakenteeseen. Uusitalo toteaa, »on melkein pä trivaaalia huomauttaa, että Suomessa taloudellinen organisoituminen perustuu pitkälti luokkarakenteeseen. Samalla se vahvistaa luokkien muodostumista ja toimii niiden rajoja selkiyttävänä tekijänä.» (Uusitalo 1985, 170.) Luokkarakenteeseen nojaava organisaatio-periaate on ollut useimmissa länsimaisissa yhteiskunnissa ensisijainen malli, jota etniset, kielelliset, separatistiset, uskonnolliset tai poliittiset linjaristiriidat sekä ulkoisin uhkatekijöihin sopeutuminen saattavat jossakin määrin muokata (ks. myös Rueschemeyer ym. 1992). Poikkeus tästä yleisestä säännöstä on Yhdysvallat, jossa luokka ei ole ilmeisesti koskaan ollut ensisijainen

kollektiivisen toiminnan organisointiperiaate (Mann 1987, 343). Suomessa poliittinen järjestelmä on pohjoismaiseen tapaan ollut kolminainen maalaisliitto -keskustapuolueen edustassa maalaisväestöä, SDP:n ja SKDL:n palkkatyöväestöä ja kokoomuksen pääomaa tai suhteellisen hyvin toimeentulevaa keskiluokkaa (ks. myös Lane ym. 1993).

Luokkarakenteen ja organisoitumisen välinen riippuvuus on kuitenkin historiallisesti muuttuva. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan professori Heikki Waris totesi vuonna 1948, että

»... poliittisista ryhmittymistä koskevat luvut ovat erään kohdin suuressa määrin yhdenmukaisia edellä olevien yhteiskunnallisia kerrostumia osoittavien lukujen kanssa. ... Selvimmin rajoittuvien yhteiskunnallisten kerrostumien, työväestön ja talonpoikien kohdalla on siis vissiä yhdenmukaisuutta todettavissa, mikä onkin luonnollista suomalaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa, jossa vallitsee yleinen ja yhtäläinen äänioikeus ja jossa taloudelliset ja yhteiskunnalliset intressit, edut ovat mielipide- ja puoluemuodostuksessa siksi määrääviä.» (Waris 1948, 186–8.)

Wariksen mukaan kerrostumat ovat kuitenkin koostumukseltaan väljiä ja sosiaalinen liikkuvuus, erityisesti sosiaalinen kohoavuus muuttaa kerrostumien kompositiota. Epäselväksi jää, missä määrin yhteiskunnalliset kerrostumat määrittävät poliittisten puolueiden toiminnan sisällön. Impliittisenä oletuksena on kuitenkin yhteiskuntarakenteen ja politiikan tavoitteiden varsin läheinen yhteys.

Seuraava kiinnekohta on 1960-luvun loppu. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan professori Jouko Siipi kuului siihen sosiaalipoliitikkojen vähemmistöön, joka ei ottanut 1960-luvun sosiaalipolitiikan kehitystä vastaan pelkästään tyydytyksellä. Sarkastiseen tyyliinsä Siipi kirjoitti, kuinka palveluja »tyrkytetään» ja kuinka »uuden pop-tähden» – kansantulon- »kasvua tarkkaillaan kuin kuninkaallisten lasten» (Siipi 1967, 216). Hänen varsin oikeaan osuvan näkemyksensä mukaan suomalaisilta puuttuu sekä näkemys verojen ja etuuksien välisestä riippuvuudesta että kansantulon muodostumisen perusteista. Hän identifioi hyvinvointivaltion *etujärjestöjen yhteiskunnaksi*, jossa »kansalaiset eivät aja omia etujaan, vaan niitä ajavat hänen puolestaan erilaiset organisaatiot» (Siipi 1967, 223.) Tämän hän katsoi johtuvan siitä, että samalla yksilöllä on keskenään esimerkiksi tuottajana ja kuluttajana ristiriitaisia intressejä.

Wariksen ja Siiven tulkintojen ero havainnollistaa luokkien ja etujärjestöjen välisen suhteen historiallista muuntumista. Myös kolmannessa

kiinnekohdassa eli 1980-luvun alussa tilannetta analysoinut Uusitalo tiedostaa korporaatiotoimijoiden merkityksen kasvun todetessaan, että työmarkkinapoliittista päätöksentekoa ei voi jäännöksettä palauttaa luokkiin ja niiden voimasuhteisiin. Seuraavassa hetkessä hän kuitenkin asettaa korporaatiotoimijoille rajat. »Mutta päätöksentekijöiden autonomiallakin on rajansa; keskeiset taloudelliset organisaatiot eivät voi pitkään sosiaalista perustaansa horjuttamatta sitoutua ratkaisuihin, jotka ovat niiden perustana olevien luokkien etujen vastaisia.» (Uusitalo 1985, 195.) Kuinka tiukka yhteys sosiaalisen perustan ja päätöksenteon välillä on, ei Uusitalon kommentista selvi. Joka tapauksessa nykyisin kaikki keskeiset korporaatiotoimijat ovat organisatorisesti edelleenkin luokkapohjaisia, mutta kannattajakunta on aikaisempaa heterogeenisempaa ja liikkuvampaa; puolueet ja etujärjestöt ovat luokkapohjaisia, kuten myös niiden päättävät elimet, mutta kannatus tai jäsenyys ei sitä enää välttämättä ole 1990-luvun alussa (vrt. myös Lane ym. 1993). Samassa hengessä Kari Salminen (1993, 376) on vastikään esittänyt, että etujärjestöt edustavat aikaisempaa luokkarakennetta varastoituudessa muodossa.

Luokkapohjaisuuden heikentyminen selittyi eräillä ilmeisillä tekijöillä. Yhä suurempi osa työvoimasta sijoittuu jälkiteollisille sektoreille tai työmarkkinoiden ulkopuolelle sosiaalipolitiikan avulla tuotettuihin kategorioihin, joilla ei ole yhtä ilmeistä luokkapohjaista poliittista kotia kuin teollisen yhteiskunnan kerrostumilla. Toiseksi puolueet ovat pyrkineet uudistumaan kosiskelemalla keskimääräistä, usein julkisella sektorilla työskentelevää liikkuvaa äänestäjää irroittautumatta kuitenkaan perinteisestä kannattajakunnasta, mikä on ollut omiaan lähentämään puolueita toisiinsa samaan aikaan kun luokkien sisäinen heterogenisoituminen on heikentänyt luokan yhteisen avun määrittämisen mahdollisuuksia. Nämä tendenssit eivät kuitenkaan itsessään selitä, minkä takia etujärjestöt ovat vahvistaneet suhteellista asemaansa kannattakuntaansa nähden. Jatkon kannalta ratkaiseva kysymys on, *miksi* nämä korporaatiotoimijat ovat autonomisia. Seuraavassa keskitytään niihin teoreettisiin tekijöihin, jotka selittävät korporaatioiden merkityksen kasvua suhteessa niiden luokkapohjaan perustan tämän hetkisestä tiivyydestä riippumatta.

4. KORPORAATIOTOIMIJOIDEN AUTONOMIA

Williamsonin (1986) ja Northin (1990) kehittämä *transaktiokustannusteoria* (TA-teoria) lähtee ajatuksesta, että rationaalisten, mutta opportunististen toimijoiden välisessä vuorovaikutuksesta syntyy mekaanisesta fysiikasta tuttuun kitkaan verrattavia »transaktiokustannuksia». Erityisen problemaattisia ovat sopimusten tekemisestä ja ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset sekä näiden välisen »perustavanlaatuisen siirtymän» hallinta. Tämän oletuksen varaan rakentuvan teorian perushypoteesin mukaan rationaaliset toimijat etsivät transaktiokustannukset minimoivia ratkaisuja. TA-teoria on alun perin kehitetty selittämään markkinoiden ja yritysten välisen työnjaon kehitystä, jossa yritykset kehittyvät niistä toiminoista, jotka syystä tai toisesta on edullisempaa tuottaa yrityksen sisällä kuin ostaa markkinoilta sen ulkopuolella. Sitä voidaan kuitenkin soveltaa – on jo aikaisemmin sovellettu – myös poliittisten markkinoiden ja sillä toimivien yksilöiden ja organisaatioiden välisiin suhteisiin (North 1990, 41–45).

Informaation keräämiskustannuksilla on tässä prosessissa keskeinen rooli: *jos informaation keräämisestä aiheutuu kustannuksia, jotka ylittävät rationaalisen kansalaisen siitä saaman hyödyn (joko suhteessa kyseiseen reformiin tai vaihtoehtoihin tavoitteisiin) rationaalisesti tietämätön kansalainen minimoi omat transaktiokustannuksensa siirtämällä päätöksenteon organisaation tehtäväksi.* Kun kansalainen haluaa lisää eläkettä (tai pitää jotakin yhteiskunnallista ilmiötä omasta edustaan riippumatta ei-toivottavana), mutta ei tiedä kuinka toimia tämän tavoitteen saavuttamiseksi, rationaalinen väline tämän tavoitteen saavuttamiseksi on delegoida asian edistäminen erikoistuneen organisaation tehtäväksi. Toinen, joskin vähemmän keskusteltu transaktiokustannusten muoto, jolla on merkitystä erityisesti sosiaalipolitiikan suhteen, on yksityisten preferenssien julkisesta esittämisestä aiheutuvat kustannukset. Tämän hypoteesin mukaan erilaisten yksityisten preferenssien (mielipiteiden, näkemysten) esittämisellä on erilainen hinta, joka epäsymmetrisoi julkisten preferenssien rakenteen. Tässä suhteessa ilmeisiä ehdokkaita häviäjiksi ovat vallitsevien julkisten arvojen (esimerkiksi sukupuolten tasa-arvo) suhteen ristiriidassa olevat mielipiteet sekä selkeästi itsekkäät preferenssit (Kuran 1990). Mikäli yksilö tietää tai uskoo, että hänen yksityisten preferenssiensä esittämisestä aiheutuu keskimääräisestä poikkeavia kustannuksia, hän dele-

goi näkemystensä esittämisen organisaatiolle.

Tästä näkökulmasta käsin tarkasteltuna tukeutuminen organisaatioihin on siis informaation keräämisestä ja mielipiteiden esiintuomisesta syntyvistä transaktiokustannuksista huolehtivan kansalaisen tekemä rationaalinen valinta. Periaatteessa tällainen organisaatio heijastaa kansalaisten preferenssejä, jolloin politiikalle ei ole tilaa. Käytäntö on monimutkaisempi. Ensinnäkin kuten jo Siipi havaitsi, kansalaiset tavoittelevat samanaikaisesti eri asioita, jolloin yksilön eräät tavoitteet ovat usein ristiriidassa toisten tavoitteiden kanssa. Erilaiset mahdolluusteoreemat ovat puolestaan osoittaneet, että tiettyjen, reaali maailmassakin varsin perusteltujen oletusten vallitessa jopa samaan luokkaan kuuluvien, mutta erilaisessa elämäntilanteessa olevien kansalaisten preferenssien perusteella on varsin vaikeaa tehdä rationaalisia päätöksiä. *Kaikkein problemaattisinta delegoinnissa on kuitenkin se, että yksittäinen rationaalinen kansalainen ei yleensä voi valvoa (monitoroida) häntä edustavan korporaatiotoimijan toimintaa, koska riittävän tiedon hankkimisesta aiheutuvat kustannukset ylittävät useimmissa tapauksissa siitä saatavan hyödyn* (Holcombe & Gwartney 1989). Hän ei voi myöskään saattaa korporaatiotoimijaa edesvastuuseen mahdollisten lupauksen pettämisestä, sillä toimijoiden lupaukset eivät ole ex-post juridisesti sitovia. Erityisen vaikeaa on arvioida toimijaa, joka on saavuttanut vain osan asetetuista tavoitteista. Tiivistäen kun korporaatiotoimijoiden autonomia nojaa transaktiokustannuksiin, kyse on ensisijaisesti kansalaisten kyvystä saada (informaatio) tai hallittomuudesta (mielipiteet) valvoa korporaatiotoimijoiden käyttäytymistä, ja korporaatiotoimijoiden ja kansalaisten välisestä epäsymmetrisestä, mutta vakaasta tasapainotilasta.

Toinen autonomiaa lisäävä tulkinta korostaa *korporaatiotoimijoiden välisen jatkuvan vuorovaikutuksen merkitystä sosiaalipolitiikan kehitykselle*. Tämä vuorovaikutus voidaan käsitteellistää vangen dilemman (tai dynaamisen peliteorian) avulla (esim. Luce & Raiffa 1957). Kuten tunnettua, parametrisellä vangen dilemmalla kuvataan eri toimijoiden välisen epäsymmetristen informaationsuhteiden seurauksena syntyviä konflikteja, joissa itsekkäät toimijat päätyvät kunkin toimijan kannalta ei-toivottuun strategiseen lopputulokseen. Strategista vangen dilemmaa käsittelevä tutkimus (esim. Axelrod 1984; Sober 1992) on kuitenkin varsin vakuuttavasti osoittanut, että eteenpäin ajattelevat toimijat voivat rakentaa yhteistoiminnallisia ratkaisuja noudattamalla tiettyjä, varaukselliseen vastavuoroisuuteen perustu-

via vuorovaikutussääntöjä. Tällöin toiminnan jatkuvuuden kannalta arvioituna on keskeistä, että toimijat pyrkivät käyttäytymään edullisissa tilanteissa varsin maltillisesti

Strategista vangen dilemmaa voidaan soveltaa myös korporaatiotoimijoiden välisiin suhteisiin, jolloin ratkaisevia tekijöitä ovat toimijoiden väliset vastavuoroiset riippuvuudet, kyky monopolisoida päätöksenteko joko sulkemalla muut toimijat päätöksenteon ulkopuolelle tai integroimalla ne päätöksenteon osaksi, sekä varsin pitkälle menevä varmuus pitkän aikavälin vuorovaikutuksesta. SAK ei esimerkiksi voi eliminoida TT:tä tai eduskuntaa, vaan joutuu sopeutumaan niiden olemassaoloon, mutta toisaalta SAK:n vaikutusvalta on riippuvainen TT:n ja eduskunnan olemassaolosta ja yhteistoimintahalukkuudesta. Mikäli joku näistä toimijoista käyttää poikkeuksellisen edullista taloudellista tai poliittista suhdannetta hyväkseen epäreiluksi tulkittavalla tavalla, hän voi olettaa joutuvansa samanlaisen kohtelun uhriksi suhdanteiden vaihduttua. Tämän tiedostaminen rajoittaa toimijoiden parametristä rationaalisuutta. Vastaavasti poliittiset puolueet olivat valtiopäiväjärjestyksen 66§:n 7. mom. ja 68§:n antaman vähemmistösuojan vuoksi aina vuonna 1992 tehtyyn lainmuutokseen saakka suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä riippuvaisia toisiltaan saamasta tuesta. Tästä näkökulmasta käsin tarkasteltuna *korporaatiotoimijoiden merkitystä kasvattaa niiden kyky luoda vangen dilemman yhteistoiminnallisia ratkaisuja eri toimijoiden suhteellisten painoarvojen ja toimijoiden lukumäärien muuttamisesta huolimatta*.

Vähemmän tunnettu näkemys korostaa yksittäisiä toimijoita koskevan, mutta ulkopuolisten hallussa olevan epäsymmetrisen informaation merkitystä päätöksenteon tulkinnassa: jos emme tarkkaan ottaen tiedä, mikä on yhden toimijan osuus kyseisen päätöksen tuottamisessa, on myöskin vaikeaa määrittää hänen vastuunsa kyseisestä päätöksestä. Timo Kyntäjä (1993) on pitänyt tätä työnjaon epäselvyyttä eräänä suomalaista korporatistia luonnehtivana keskeisenä piirteenä. Se on kuitenkin myös eräs korporatistien edellytyksistä. Korporaatiotoimijoiden autonomian kannalta tarkasteltuna ratkaiseva tekijä ei siis ole niinkään toimijan painoarvo, vaan pitkän aikavälin kyky tehdä yhteistoiminnallisia ratkaisuja – sekä jossakin määrin myös kyky salata oma osuutensa epätyydyttäväksi osoittautuvassa päätöksenteossa. Kun transaktiokustannuksiin nojaava tulkinta tulkitsi korporaatiotoimijoiden autonomian varsin negatiiviseen sävyyn, vangen dilemman kontrollointi avaa samaan problematiikkaan

optimistisemmän näkökulman, jossa autonomian perustana on toimijoiden yhteistoiminnalliset kyvyt.

Kolmannen korporaatiotoimijoiden autonomiaa selittävän ilmiöiden ryhmän *muodostavat tahdonheikkous, vapaamatkustaminen ja kontekstintekeminen, jotka ovat yhteydessä kollektiivisen toiminnan ongelmiin ja mahdollisuuksiin*. Tahdonheikkous on irrationaalinen käyttäytymisen muoto, jossa toimija arvioi lyhyen aikavälin hyödyn irrationaalisen suureksi pitkän aikavälin hyödyn kustannuksella, tyypillisinä esimerkkeinä tupakanpolto tai syrjähyppy. Vapaamatkustaminen on pitkälti sama ongelma kollektiivisessa toiminnassa: rationaalinen yksilö ei osallistu yhteisen hyvän (tai julkishyödykkeiden) tuottamiseen, mikäli hänen oikeuttaan joka tapauksessa tuotettuun yhteiseen hyvään ei voida kieltää ilman oleellisen suuria poliittisia tai taloudellisia kustannuksia. Yhdistämällä nämä teemat sosiaalipolitiikan suhteen kyse on käyttäytymisestä, jossa yksilöt maksimoivat oman etunsa (esim. tulojen uudelleenjako) lyhyellä aikavälillä huolimatta siitä, että sillä saattaa olla primaaritavoitteen (henkilököhtäinen vaurastuminen palkkatyötä tekemällä) suhteen kielteisiä seurauksia.

Tämä käyttäytyminen saattaa olla rationaalista, mikäli tulevaisuus on huomattavassa määrin epävarma tai ennustamaton; jos talouskasvu on vain lupaus, jolle ei ole riittäviä takuita, rationaalinen toimija maksimoi myös tosiasiallisen pitkän aikavälin hyötynsä preferoimalla varmasti saatavissa olevaa etua (ks. Saari 1994). Teoreettisesti voidaan kuitenkin ajatella, että korporaatiotoimijat voivat hillitä tätä käyttäytymistä sekä asettamalla sille sanktioita että vähentämällä pitkän aikavälin epävarmuutta. Koska tämä on yksilöiden kannalta rationaalista, teoria ennustaa, että he ovat valmiita sopimaan implisiittisen tai eksplisiittisen sopimuksen eri korporaatiotoimijoiden kanssa näiden ongelmien ratkaisemisesta. Tämä avaa mahdollisuuden *rationaalisen politiikan* (Elsler 1989) tai *kontekstin tekemiseen* (Matzner 1991), sellaisten instituutioiden ja politiikan tekemisen välineiden kehittämiseen, jotka pitkällä aikavälillä lisäävät yksilön hyvinvoinnin lisääntymisen todennäköisyyttä; usein kyse on oman edun ja yhteisen hyvän tasapainottamisesta reiluksi tai legitimiiksi katsotun politiikan avulla.

5. SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN KEHITYKSESTÄ

Kansalliseen kehitykseen liittyvillä historiallisilla tekijöillä on kiistämätöntä vaikutusta sosiaali-

politiikan kehitykseen. Tämän takia on tarkasteltava, ovatko joko korporaatiotoimijoihin tai sosiaalipolitiikkaan liittyvät transaktiokustannukset, vangen dilemman ratkaisumallit sekä vapaamatkustamisen ja politiikan tekemiseen liittyvät ongelmat muuttuneet suomalaisessa yhteiskunnassa tavalla, joka selittäisi etujärjestöjen aseman kasvun sosiaalipolitiikan kehittämisessä. 1) Transaktiokustannusanalyysin näkökulmasta tarkasteltuna *puoluetuki ja ammattijärjestöjen jäsenmaksujen verovähennysoikeus* sekä vähentävät etujärjestöjen ja puolueiden riippuvuutta kannattajista että lisäävät niiden käytössä olevia resursseja, mikä periaatteessa lisää niiden autonomiaa suhteessa kannattajakuntaan, ja mahdollistaa oportunistisen käyttäytymisen. Toiseksi *sosiaalipolitiikka on muuttunut yhä monimutkaisemmaksi*. Kun niin sanottu residuaalinen sosiaalipolitiikka heijasti ensikädessä kansalaisten varsin yksiselitteisiä preferenssejä, tämän päivän institutionaalinen sosiaalipolitiikka on varsin monimutkaisen järjestelmän kehittämistä, jossa erikoistuneilla, kansalaisista varsin riippumattomilla korporaatiotoimijoilla (KELA, Kuntaliitto, STAKES, STM, TEL-eläkelaitokset) on keskeinen asema (ks. myös Pierson 1993). Kummassakin tapauksessa päätöksenteon autonomia on lisääntynyt.

Transaktiokustannusanalyttinen näkökulma vaikuttaa siis varsin perustellulta. Entä sitten 2) vangen dilemman kontrollointi? Etujärjestöjen *vallankäytön monopolisoituminen, etujärjestökehityksen selkiytyminen sekä konsensuskulttuurin kehitys* yhdistettynä tulopoliittisen järjestelmän kehitykseen voidaan tulkita yhteistoiminnallisen vangen dilemman avulla. Työväenliikkeen sisällä TPSSL:läisen Vihtori Rantasen johtaman SAK:n ja SDP:läisen Jaakko Rantasen johtaman SAJ:n eheytyminen nykyiseksi SAK:ksi, jossa kansandemokraateilla oli kiintiöity edustus, oli epäilemättä tärkein muutos. Toimihenkilöiden määrän nopea kasvu aina 1970-luvun alusta lähtien aiheutti työmarkkinajärjestelmän muutospaineita. STTK:n (Reinin sähkö-) lakko vuonna 1977 oli ensimmäinen osoitus toimihenkilöjärjestöjen noususta. Sitä seurasi 1980-luvun alussa TEHY:n, TVK:n ja lopulta myös akateemisten, usein naisvaltaisten toimihenkilöliittojen (AKAVAN) lakot. Tämä politiikka mahdollisti työmarkkinajärjestelmän keskusjärjestötason loppujen lopuksi varsin rauhallisen moninapaistumisen ja edunvalvonnan monopolisoitumisen sekä jopa etujärjestörajat ylittävien neuvottelukartellien luomisen. Jan Magnus Janssonin (1993) kirja *Hajaannuksesta yhteistoimintaan* kuvaa saman kehityksen poliittisen järjestelmän sisältä käsin tarkasteltuna. Vastaavasti

viime vuosien tapahtumat heijastavat vangin dilemman pettäjäratkaisun yleistymistä tulo- ja sosiaalipoliittisten järjestelmien jouduttua muutoksen kohteeksi. Tämäkin tulkinta saa siis tukea suomalaisen sosiaalipoliitiikan kehityksestä.

Entä sitten 3) tahdonheikkouden ja vapaamatkustamisen kontrollointi sekä politiikan tekeminen? Siltä osin kuin tarkastelu kohdistuu sosiaalipoliitiikan kehitykseen on ilmeistä, että sosiaalipoliittisen järjestelmän kehittäminen on ollut osin yhteydessä tahdonheikkouteen ja vapaamatkustajasykliin ja niiden poliittiseen kontrollointiin. Sosiaalimenoilla on ollut ilmeinen taipumus lisääntyä suunniteltua enemmän ja osin myös kohdistua poliittisesti keskeisiin ryhmiin: esimerkiksi eläkepolitiikan kehittäminen 1960-luvulla tapahtui osin perhepolitiikan kustannuksella (ks. Saari 1994). Tulonjakoreformien vaikutukset eri elinkeinojen välisiin tuloeroihin on pyritty kompensoimaan, klassisena esimerkkinä maatalousväestöä suosineen kansaneläkelain (1957) kompensoiminen ansiosidonnaisilla eläkkeillä (1961), joka puolestaan tasapainotettiin saman vuoden maataloustulolailailla. Ehkä tunnetuin esimerkki kannattajien luomasta sosiaalipoliittisesta tahdonheikkoudesta on vuoden 1973 eläkepommi, jossa eri eturyhmät korottivat eläketurvan tasoa vaalien alla kustannuksista välittämättä, osin jopa niitä laskematta. Toinen tunnettu esimerkki tahdonheikkouden ongelmista on yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaista käyty kamppailu. Oireellista on, että kummassakin tapauksessa poliittiset puolueet loivat ratkaisun, jonka purkaminen jäi virkamiesten ja korporatiivisten organisaatioiden tehtäväksi. Vastaavasti näiden ongelmien kontrollointi on pitkälti yhteydessä keskeisten toimijoiden kontekstintekemiskykyyn.

Empiirinen aineisto on yksinomaan eräitä historiallisia tapauksia illustroiva. Joka tapauksessa suomalaisen sosiaalipoliitiikan historiasta löytyy lukuisia esimerkkejä sellaisesta korporaatio-toimijoiden autonomiaan viittaavasta sosiaalipoliittisesta toiminnasta, jonka selittäminen on mahdollista viittaamalla transaktiokustannusanalyysiin, vangin dilemman kontrollointiin tai vapaamatkustamisen ja kontekstintekemisen ongelmiin. Tukeutuminen näihin teoreettisiin lähtökohtiin auttaa ymmärtämään korporaatio-toimijoiden autonomiaa, ja antaa näille tekijöille oleellisesti keskeisemmän roolin kuin mitä sosiaalipoliitiikan kehitystä selittämissä teoreettisissa malleissa on aikaisemmin oletettu. Toisaalta on kuitenkin todettava, että nämä selitykset eivät yksinään ole teoreettisesti vielä riittäviä; lisäksi on tarkastelta-

va toimintaympäristön muutoksia ja instituutioiden vaikutusta korporaatio-toimijoiden autonomian rajoihin.

6. LIEVÄSTI EVOLUTIONAARINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

TA-teorian ongelma on sen ilmeinen funktionalistisuus (Granovetter 1992): mikä tahansa organisatorinen ratkaisu tulkitaan tehokkaaksi, koska se on evolutionaarisessa ympäristössä pysyvä. Tämän ongelman ratkaisu on yhteydessä *toimintaympäristön rajalliseen evolutionaari-suuteen*. Keskeinen ongelma kaikissa tässä käsitellyissä (rakennepoliittinen teoria, transaktiokustannusanalyysi, vangin dilemma ja kollektiivisen toiminnan muut ongelmat) teorioissa on se, että niissä oletetaan kansalaisten tekemän valintoja, joihin korporaatio-toimijat eri asteisessa määrin sopeutuvat. Edellä on kuvattu, kuinka näistä lähtökohdista käsin korporaatio-toimijat voivat saavuttaa suhteellisen laajan autonomian. Seuraavassa ongelma on käännetty pääläelle: voidaan perustellusti esittää, että *korporaatio-toimijat keräävät ja tulkitsevat valintojen perustana olevan informaation*.

Kollektiivinen toiminta ei tällöin perustu niinkään kansalaisten kuin yksittäisten korporaatio-toimijoiden aktiivisuuteen. Samalla tavalla kuin konventionaalisilla hyödykemarkkinoilla toimivat yritykset luovat tuotteilleen markkinat tiedustelemalla eriasenteisen säännöllisin väliajoin hinnoissa tapahtuneita muutoksia ja luomalla yritysten välisiä verkostoja (White 1981), (sosiaali)poliittisilla markkinoilla toimivat korporaatio-toimijat luovat ympärillään olevat markkinat tiedustelemalla ja tulkitsemalla ympäristöstään tulevia erilaisia signaaleja. Markkinat välittävät informaatiota keskitettyä suunnittelua paremmin, mutta informaatio ei synny tyhjästä; sen keräämisestä aiheutuu kustannuksia, ja sosiaalipoliitiikan osalta kerätty informaatio on usein varsin hajanaista heijastaen enemmän uskomuksia ja toiveita kuin välittömiä toimenpide-ehdotuksia. Pikemminkin kuin että kansalaiset tietävät parhaiten (kuten usklassisessa taloustieteessä sekä osin myös rakennepoliittisessa teoriassa oletetaan), voidaan ajatella, että korporaatio-toimijat tietävät, ja hekin ainoastaan sen, minkä ovat pystyneet keräämään. Myöskin tämä markkinoiden muodostumistapa on ensisijassa tehokkuusmääreiden determinoima, mutta *informaation hajanaisuus ja epäsymmetrisuus rajoittaa poliittisten markkinoiden evolutionaarista luonnetta darwinistisesta lievästi evolutionaariseksi*.

Toimintaympäristön vain lievästi evolutionaarinen luonne lisää toimijoiden autonomiaa. »Heikon evolutionaarisen tehokkuuden» vallitessa kaikissa vaihtosuhteissa on *useita* sosioekonomisesti optimaalisia, ja siten toisiinsa nähden vaihtehtoisia sosiaalipoliittikan organisointitapoja. Tulonsiirrot voidaan organisoida tavallisen verotuksen osaksi, erillisiin (kansan)eläkelaitoksiin tai palkansaajien ja/tai työnantajien hallitsemiin säätiöihin. Lasten ja vanhusten hoito voi perustua kodinhoidontukeen, perhepäivähoitoon, kunnalliseen laitospäivähoitoon ja voucher-järjestelmään. Työmarkkinoilta voidaan vetäytyä varhais-, työttömyys-, tai työkyvyttömyyseläkkeen kautta. Etuuskien kohdentaminen voidaan suorittaa ansiosidonnaisilla palvelumaksuilla, ilmaisipalveluilla, verotuksella, verovähennyksillä tai tulonsiirroilla. Mikä tahansa näistä järjestelmistä täyttää tarkoituksensa ja mikään niistä ei sinänsä ole »teknisesti» parempi kuin toinen.

Tässä kohden tärkeä ratkaiseva tekijä on toimijoiden sosiaalisten verkostojen (Granovetter 1985) tai näiden verkostojen kautta keräytyvän sosiaalisen pääoman (Coleman 1990) merkityksen kasvu. Sosiaalipoliittikan tutkijoiden keskuudessa vallitsevan yleisen käsityksen mukaan yksilön vaikutus sosiaalipoliittisen järjestelmän *yleiseen* kehitykseen on useimmissa tapauksissa olematon; meillä olisi eläkkeet, palvelut jne. vaikka samassa asemassa olevat toiset henkilöt olisivat tehneet päätökset. Yksittäisillä vaikutusvaltaisilla henkilöillä voi kuitenkin olla vaikutusta siihen, millaisiksi näiden järjestelmien (esim. päiväkodit, kunnalliset kodinhoidot, kodinhoidontuki) *suhteelliset* osuudet ovat kehittyneet, ja kuinka ne näissä solmukohtissa nivotaan yhteen. Eläkejärjestelmien kehityksestä voidaan mainita anekdootteina Merimies-Unionin puheenjohtaja Niilo Wälläri (ensimmäinen työeläkejärjestelmä, 1956), Maalaisliiton puheenjohtaja V.J. Sukselainen (kansaneläkelaitos), STM:n osastopäällikkö myöhemmin Ilmarisen toimitusjohtaja Teivo Pentikäinen (työeläkejärjestelmä) ja Sosiaali- ja terveysministeriön pitkäaikainen kansliapäällikkö Niilo Mannio. Vastaavalla tavalla »koulutuspolitiikan kestoaiuttajia» ovat olleet R.H. Oittinen, Jaakko Numminen, Jaakko Itälä ja Kalevi Kivistö. Sosiaalipalvelujen kehityksessä Sosiaalihuollituksen pääjohtaja Alli Lahtisella on ollut edellisiin verrattavissa oleva asema. Yksittäisten johtavien virkamiesten kädenjäljet saattavat heijastaa taustaryhmien näkemyksiä ja epäilemättä vaikutuksella on rajansa, mutta näiden virkamiesten vaikutusta suomalaisen sosiaalipoliittikan kehitykseen voidaan tuskin kaikissa tapauksissa

sivuuttaa viittaamalla rakenteellisten tekijöiden tai luokkapohjaisten toimijoiden suuntaan.

7. INSTITUUTTIOT KORPORAATIO TOIMIJOIDEN VALINTOJEN RAJOITAJINA

Edellä on todisteltu, kuinka ja miksi alun perin luokkasidonnaiset korporaatiotoimijat kehittyvät ja tekevät eri asteisen autonomisessa määrin myöskin valintoja. Toisaalta on kuitenkin syytä pitää mielessä, että toimijoiden liikkumavaraa rajoittaa niiden kannattajien ja toisten toimijoiden ohella myöskin polkuriippuvuutta (ks. David 1985; Pierson 1993) tuottavien *instituutioiden* olemassaolo. Seuraavassa instituutioilla tarkoitetaan erityisesti sosiaalipoliittisia järjestelmiä ja niiden organisointiperiaatteita. Institutionalisoitumisen keskeisimmän elementin muodostaa järjestelmän muuttaminen niin, että järjestelmän muutoksesta ei pitkällä aikavälillä synny keskeisten toimijoiden kannalta ei-toivottuja seurauksia. (On huomattava, että nämä seuraukset ovat yhtä lailla taloudellisia ja poliittisia, kyse ei ole taloudellisen tehokkuuden maksimoinnista). Instituutioiden polkuriippuvuus luo myös jatkuvuutta, jolloin politiikan kehittämisen suunnan muuttaminen on poliittisesti ja teknisesti mahdollista vain järjestelmän kehitystä suuntaavissa solmukohtissa. Järjestelmien yhteensovittaminen ja rahoituksen rakenne ovat tässä suhteessa sosiaalipoliittisesti keskeisimpiä tekijöitä.

Sosiaalipoliittisten *uudistusten ja leikkausten sovittaminen järjestelmän osaksi* suuntaa tehtäviä valintoja. Etuuskien yhteensovittamisen mikro-tason, väliinputoaja- ja päällekkäisten etuuskien ongelmista on kirjoitettu runsaasti eri yhteyksissä ja erilaisin painotuksin. Erityisen ongelmallista on ollut eläkepolitiikan kehittäminen. Niinpä esimerkiksi vuonna 1973 solmitun UKK-sopimuksen osana asetettiin työryhmä tutkimaan

millä tavoin työvoimakustannusten kokonaisuusnousun puitteissa työeläkelakeja olisi teknillisesti ja asiassällöltään kehitettävä silmälläpitäen mm. järjestelmien yksinkertaistamista, työeläkkeiden ansainta-ajan lyhentämistä, työeläkkeiden tasoa ja yhteensovittamista muiden eläkkeiden kanssa sekä kuntoutuksen ottamista läkisääteisenä työeläkejärjestelmän piiriin (UKK-sopimus vuodelta 1973, Sosiaaliset ja muut järjestelyt, 7. §, 1. mom.).

Eläkepolitiikka oli erityisen ongelmallista aina vuoden 1976 historialliseen kompromissiin saakka (Salminen 1987). 1980-luvulle tultaessa ehkä keskeisimmäksi ongelmaksi nousi sosiaaliturvan ja verotuksen yhteensovittaminen, joka sitten

ratkaistiin SOVE-uudistuksen avulla. Varhaiseläkkeiden tason ja ikärajojen määrittäminen erityistä huolta 1980-luvulla. Viime vuosina suurimpana koordinaatio-ongelmana on pidetty etuuskien tason ja nettotulojen välisen verokiilan aiheuttamia negatiivisia kannustimia sekä eri etuuskien kasautumista. Kyse ei ole niinkään sosiaalipolitiikasta, vaan sosiaali- ja veropolitiikan yhteensovittamisesta. Aihe ei ole pelkästään teknisesti problemaattinen, sillä yhä syvemmin eriytyvät toimijoiden elämäntilanteet, -tavat ja erityisesti perhekäsityksen muutokset kalvavat standardiratkaisujen perustaa. 1990-luvun lopulla ongelmaksi nousseet nousvien palvelumaksujen, ja laskevien etuustasojen yhteensovittaminen kotitalouksien tarpeiden ja poliittisten intressien kanssa. Kaikki nämä ovat tyypillisiä solmuja.

Toinen esimerkki instituutioiden suuntaavasta vaikutuksesta on *valtioapujärjestelmä*. Suomessa voimassa ollut kuntamuotoon sidottu valtionapulainsäädäntö sai 1950- ja 1960-luvulla aikaan terveydenhuoltopoliittisen vinoutuman avo- ja laitospalvelujen painotuksessa. Suomeen rakennettiin tuolloin korkeatasoinen sairaalaverkosto, mutta samanaikaisesti kansanterveystyö ja yleensä avohoito jäivät kehityksessä huomattavasti jälkeen. Pääasiallisena syynä tähän oli se, että valtionapuprosentit sairaalalaitoksen perustamis- ja käyttökustannuksiin olivat 1960-luvulla (ennen vuoden 1972 kansanterveysuudistusta ja osin aina VALTAVA-uudistukseen vuonna 1984 saakka) suhteettoman korkeat verrattuina muihin terveydenhuoltomenoihin myönnettyihin valtionapuihin. Valtionapulainsäädäntö on aikaisempien valtuutettujen ja yhteisen hyvän tuotetta, ja osin supistettavissa niihin. Olennaisinta kuitenkin on, että aikaisempien rakenteiden tai valtakauttien tuottamat institutionaaliset käytännöt voivat pitkällä aikavälillä muokata sosiaalipolitiikan mallia valtaresurssien muutoksesta huolimatta. Rahoituksen osalta tilanne on osin selkiintymässä uuden kunnallis- ja valtionosuuslainsäädännön ansiosta, mutta vieläkin *rahoituksen rakenne* suuntaa sosiaalipolitiikan kehitystä, sitoo sen aikaisemmin määrättyyn polkuun erityisesti tulonsiirtojärjestelmien osalta.

8. KENEN INTRESSEJÄ KORPORAATIOT PALVELEVAT?

Rationaalisen valinnan teorian perusoletusten mukaan korporaatiotoimijat pyrkivät maksimoimaan oman etunsa; vaikka myös muut käyttäytymismallit saattavat vaikuttaa tehtyihin valintoi-

hin, organisaation kypsyminen on tämän tulkinnan mukaan yhteydessä oman edun maksimoinnin merkityksen kasvuun. (ks. Dunleavy 1991.) Tämän tulkinnan mukaan korporaatiotoimijoiden merkityksen kasvu merkinnee myöskin eri organisaatioiden itsekkyyden korostumista, ja »yhteisen hyvän» alistamista näiden toimijoiden intresseille. Tämä näkemys on varsin problemaattinen. Alchian ja Woodward (1988, 77) ovat esimerkiksi kritisoineet Williamsonia (1986) etiikan ja »hyviä» tapoja puoltavien sosiaalisten normien sivuuttamisesta. Vastaavasti Jon Elster on todennut, että suuri osa opportunistisesta käyttäytymisestä tehtyihin oletuksiin nojaavasta julkisen vallinnan teoriasta »on yksinkertaisesti menettänyt kosketuksensa reaali maailmaan, jossa on huomattavan paljon rehellisyyttä ja velvollisuudentuntoa» (1989, 179). Omasta puolestaan Elster korostaa oikeudenmukaisuuden pitkän aikavälin merkitystä poliittiselle toiminnalle; vain ne organisaatiot, jotka pystyvät toimimaan legitimitiä ovat pitkällä aikavälillä menestyksellisiä. Julkisen vallinnan teoreetikot voivat vastata kritiikkiin lähinnä toteamalla, että byrokratian sisäiset prosessit tekevät näistä tavoiteltavista ominaisuuksista yhä niukempia resursseja; organisaatiot palkitsevat itsekkyyden.

Kirjallisuudessa on käyty runsaasti keskustelua siitä, missä määrin organisaation koko vaikuttaa sen tekemiin valintoihin. On väitetty, että laaja-alaiset organisaatiot ovat taloudellisesti sektoraaalisia organisaatioita vastuullisempia, koska niiden on otettava huomioon toimintansa yhteiskunnalliset seuraukset (esim. Olson 1982). Toinen tapa teoretisoida korporaatiotoimijoiden valintoja on tarkastella niiden tekemien valintojen sisältöä suhteessa transaktiokustannuksiin ja vangin dilemmaan. Ristiintaulukoimalla edellä käyty keskustelu voidaan rakentaa seuraava nelikenttä (kuvio 1) sen mukaan missä määrin organisaatiot vastaavat transaktiokustannuksissa tapahtuneisiin muutoksiin ja missä määrin ne pystyvät kontrolloimaan vangin dilemmasta syntyvät ongelmat. Transaktioulottuvuudella arvioidaan organisaation riippumattomuutta sen taustaryhmän muodostavista toimijoista. Perusajatus on, että mitä riippumattomampia tai autonomisempia organisaatiot ovat, sitä itsekkäämpiä ja opportunistisempia sen tekemät ratkaisut ovat. Dilemman ulottuvuudella arvioidaan organisaatioiden kykyä tehdä yhteistoiminnallisia ratkaisua. Vastaavasti oletetaan, että mitä yhteistoiminnallisempi organisaatiot ovat, sitä todennäköisempää on, että ne tuottavat sosiaalisesti hyväksyttäviä ratkaisuja (koska ne eivät maksimoi omaa

Kuvio 1 Transaktiokustannukset ja vangin dilemma

Vangin dilemma	Transaktiokustannukset	
	Ei vaikuta	Vaikuttaa
Kilpailullinen	1	2
Yhteistoiminnallinen	3	4

lyhyen aikavälin hyötyään, vaan hakevat yhteistoiminnallisia pitkän aikavälin ratkaisuja).

Ristiintaulukoimalla nämä kaksi ulottuvuutta saadaan yllä oleva, korporaatiotoimijoiden mahdollisuuksia heijastava nelikenttä. Ilmeistä on, että vaihtoehto 1 on huonoin, sillä se johtaa lyhyen aikavälin kilpailullisiin ratkaisuihin. Viime vuosina on Suomessa saatu kokemuksia tämän tyyppisestä toiminnasta. Toinen vaihtoehto on tyypillinen 1960-luvun Suomelle, jossa kansanliikkeet pystyivät jättämään kilpailullisiin ratkaisuihin sortuneet etujärjestönsä. Kolmas vaihtoehto oli tyypillinen 1970- ja 1980-lukujen Suomelle. Lopuksi neljäs vaihtoehto heijastaa demokraattisen päätöksenteon ihannetta. Edellä olevan tarkastelu perusteella voidaan päätellä, että korporaatiotoimijoiden valta ei automaattisesti johda oman edun maksimointiin, vaan tarjolla on myöskin kolme muuta eriasteisen perusteltua vaihtoehtoa.

9. YHTEENVETO

Tämän artikkelin keskeisin teesi on, että sosiaalipolitiikan kehityksen suhteen keskeiset, luokkapohjaisesti organisoituneet korporaatiotoimijat ovat niiden kannattajakuntaan nähden varsin autonomisia. Tälle on annettu neljä teoreettista selitystä, joita on illustroitu Suomea koskevan empiirisen aineiston avulla. Nämä ovat: transaktiokustannusanalyysiin nojaava opportunistisen käyttäytymisen mahdollisuus, joka nojaa kotitalouksien kyvyttömyyteen ja haluttomuuteen valvoa korporaatiotoimijoiden toimintaa, sekä korporaatiotoimijoiden käytössä olevien resurssien kasvuun; peliteoriasta johdettu vangin dilemman kontrollointi, jossa korporaatiotoimijat saavuttavat autonomiaa luomalla strategisesti kestäviä ratkaisuja riippumatta siitä ovatko ne kannattajien lyhyen aikavälin intressien mukaisia vai eivät; tahdonheikkoudesta ja vapaamatkustamisesta syntyvä kontekstintekemisen mahdollisuus; toimintaympäristön lievästi evolutionaarisen luonteen luomat valintamahdollisuudet. Jos ensimmäinen

kohta on moraalisesti väärin, toinen kohta legitimoiki käytöksen, kolmas kohta tekee siitä tavoiteltavaa ja neljäs kohta kunnioitettavaa. Kaiken kaikkiaan toimijat voivat valita. Kannattajakunnan ohella valintoja kuitenkin rajoittavat sosiaalipolitiikkaan liittyvät, polkuriippuvuutta luovat institutionaaliset tekijät, joista tärkeimmät ovat olemassaoleva järjestelmä ja rahoituksen rakenne.

LÄHTEET

- Alchian, Aren & Woodward, Susan: The Firm is Dead; Long Live the Firm. A Review of Oliver E. Williamson's *The Economic Institutions of Capitalism*. *Journal of Economic Literature*. XXVI (1988): s. 65–79.
- Alestalo, Matti & Flora, Peter & Uusitalo, Hannu: *Structure and Politics in the Making of the Welfare State. Finland in Comparative Perspective*. Teoksessa Alapuro, Risto at al. (eds): *Small States in Comparative Perspective*. Norwegian University Press, Oslo 1985, s. 188–219.
- Anttonen, Anneli: *Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvat*. Teoksessa Anttonen, Anneli & Henrikson, Lea & Nätkin, Ritva (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio*. Vastapaino, Tampere 1994, s. 203–226.
- Axelrod, Robert: *The Evolution of Co-operation*. Basic Books, New York 1984.
- Bowles, Samuel & Gintis, Herbert: *The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy*. *Journal of Economic Perspectives* 7 (1993): 1, s. 83–102.
- Coleman, James S.: *Foundations of Social Theory*. Belknap Press / Harvard University Press, Cambridge Mass. 1990.
- David, Paul: *Clio and the Economics of QWERTY*. *American Economic Review* 75 (1985), s. 322–37.
- Dunleavy, Patrick: *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1991.
- Elster, Jon: *The Possibility of Rational Politics*. Teoksessa Elster, Jon: *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality*. Cambridge University Press, Cambridge 1989, s. 175–216.
- Granovetter, Mark: *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. *American Journal of Sociology* 91 (1985): 3, s. 481–510.
- Granovetter, Mark: *Economic Institutions as Social Construction: A Framework for Analysis*. *Acta Sociologica* 35 (1992): s. 3–11.
- Hausman, Daniel & McPherson, Michael: *Taking Ethics Seriously*. *Journal of Economic Literature* XXXI (1993), s. 671–731.
- Hedström, Peter: *The Evolution of Bargaining Society: Politico-Economic Dependencies in Sweden*. *European Sociological Review* 2 (1986): 1, s. 20–29.
- Hellsten, Katri: *Vaivaihoidosta hyvinvointivaltion kriisiin*. Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos 2/1993, Helsinki 1993.
- Holcombe, Randall G. & Gwartney, James: *Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship*. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145 (1989): s. 669–75.
- Jansson, Jan-Magnus: *Hajaannuksesta yhteistoimin-*

- taan: Suomalaisen parlamentarismien vaiheita. Suomentanut Asko Puumalainen. Gaudeamus, Tampere 1993.
- Kangas, Olli: Interest Intermediation and Popular Will. Teoksessa Svallfors, Stefan (ed.): *In the Eye of the Beholder*. Impello, Stockholm 1995, s. 52–59.
- Kuran, Timur: Private and Public Preferences. *Economics and Philosophy* 6 (1990), s. 1–26.
- Kyntäjä, Timo: Tulopoliittikka Suomessa. Tulopoliittinen diskurssi 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle. Gaudeamus, Helsinki 1993.
- Lane, Jan-Erik & Martikainen, Tuomo & Svensson, Palle & Vogt, Gunnar & Valen, Henry: Scandinavian Exceptionalism Reconsidered. *Journal of Theoretical Politics* 5 (1993): 2, s. 195–230.
- Lindenberg, Siegwart: Homo Socio-oeconomicus: The Emergence of General Model of Man in the Social Sciences. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146 (1990), s. 727–748.
- Luce, R. Duncan & Raiffa, Howard: *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*. John Wiley & Sons, New York 1957.
- Mann, Michael: Ruling Class Strategies and Citizenship. *Sociology* 21 (1987): 3, 339–54.
- Matzner, Egon: Policies, Institutions and Employment Performance. Teoksessa Matzner, Egon & Streeck, Wolfgang (eds): *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Edgar Elgar, Aldershot 1991, 231–260.
- North, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Olson, Mancur: *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press, New Haven & London 1982.
- Pierson, Paul: When Effect Becomes Cause. *Policy Feedback and Political Change*. *World Politics* 44 (1993): 3, s. 595–628.
- Puoskari, Pentti: Talouspolitiikan funktiot ja instituutiot. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, tutkimuksia 8, Helsinki 1992.
- Rueschemeyer, Dietrich & Huber-Stephens, Evelyne & Stephens, John D.: *Capitalist Development and Democracy*. Polity Press, Cambridge 1992.
- Saari, Juhon: Kokonaisvaltainen, kiinteä ja ihmiskeskeinen. Toteutuiko Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipoliittikka. Teoksessa Ahtiainen, Pekka ym. (toim.): *Historia, sosiologia ja Suomi*. Hanki ja jää, Helsinki 1994, s. 115–148.
- Salminen, Kari: Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Kokonaiseläketurvan muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa. Eläketurvan keskuksen tutkimuksia 1987:2, Helsinki 1987.
- Salminen, Kari: Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries. The Central Pension Security Institute Institute 1993:2, Helsinki 1993.
- Siipi, Jouko: Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon. Tammi, Helsinki 1967.
- Sober, Elliot: Stable Cooperation in Iterated Prisoners' Dilemmas. *Economics and Philosophy* 8 (1992): 127–39.
- Suonoja, Kyösti: Kansalaisen parhaaksi – yhteistuntoa ja sosiaalipoliittikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939–1992. Teoksessa Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti: *Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon*, VAPK, Helsinki 1992, 323–704.
- Uusitalo, Hannu: Luokkarakenne ja intressien organisointuminen. *Sociologia* 22 (1985): 3, 165–176.
- Waris, Heikki: Suomalaisen yhteiskunnan rakenne. (2. painos) Otava, Helsinki 1952.
- White, Harrison: Where Do Markets Come From? *American Journal of Sociology* 87 (1981): 3, s. 517–47.
- Williamson, Oliver E: *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting*. Free Press, New York 1986.