

Suomalaisen sosiaalipolitiikan »suuri linja» ja tulevaisuuden visiot

Jari Heinonen

Tässä artikkelissa tavoitteenani on selvittää suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitystä, murroksia ja tulevaisuuden visioita. Oletan, että tätä kaikkea voi tutkia niin, että etsitään eri aikoina olleet sosiaalipoliittisten käytäntöjen yhdistelmät. Sosiaalipolitiikan käytäntöjä erotan kaikkiaan kuusi: (1) kansalaisyhteiskunnan institutionalisoitunut filantropia; (2) kansalaisyhteiskunnan institutionalisoitunut itseapu; (3) köyhäinhoito; (4) sosiaalivakuutus (ja-avustus); (5) työväensuojelu ja työsuojelu; (6) sosiaalipalvelut (mukaan lukien myös koulutus- ja terveyspalvelut). Nämä sosiaalipolitiikan käytännöt voivat käsitykseni mukaan toimia kolmella »alueella»: markkinoistetun sosiaalipolitiikan alueella, yhteistoiminnallisen sosiaalipolitiikan alueella, kansalaisyhteiskunnassa ja lopulta valtion alueella. Sosiaalipolitiikan määrittelen niin, että se käsittää kaikki ne institutionaalisen filantropian, institutionaalisen itseavun, institutionaalisten markkinapalvelusten ja valtion sosiaalipoliittiset uusintamistoimenpiteet, joiden tarkoituksena on inhimillisen tuotantoprosessin edellyttämän työkyvyn tuottaminen (työvoiman uusintaminen) ja ihmisyksilöiden eri sukupolvien tuottaminen (inhimillinen uusintaminen). Sosiaalipolitiikan käytännöt ovat olleet eri maisa eriasteisesti yhteistoiminnallisia, voittoperiaatteeseen nojaavia (markkinoistettuja) tai valtiollisia. Onnistuessaan sosiaalipolitiikka edesauttaa myös yhteiskunnan kokonaisuuden jatkumista, sen uusintamista.

Edellä sanotun pohjalta pyrin yhtäältä selvittämään suomalaisen sosiaalipolitiikan käytäntöjen yhdistelmät ja niiden muutokset 1800-luvulta nykypäivään. Tältä osin on kysymys yhteiskuntatieteilijän historiallisesti orientoituneesta tutkimuksesta. Toisaalta tarkoitukseni on lyhyesti selvittää ne yhteiskunnalliset rakenteelliset-poliittiset tekijät, jotka selittävät nämä käytäntöjen yhdistelmien historialliset muutokset. Pohdintani teoria ja metodi perustuu tältä osin rakenteellis-poliittiselle selitysmallille, jonka tunnetuimmat edustajat ovat Walter Korpi (esim. 1981; 1984) ja Gösta Esping-Andersen

(esim. 1985; 1990). Tätä selitysmallia olen lisäksi täydentänyt sääntely- eli fordismiteoreettisilla lisäyksillä. Kysymys kuuluu: mitkä toimijat kulloisenkin yhdistelmän ovat luoneet ja millaisten ehtojen ja edellytysten suuntaamina? Ja edelleen: millainen sataisi olla sosiaalipolitiikan tulevaisuus?

SÄÄTY-YHTEISKUNNAN SOSIAALIPOLITIIKKA

Sääty-yhteiskunnan eli »vanhan yhteiskunnan» sosiaalipoliittinen toimintalogiikka rakentui perheiden, sukulaisten ja naapureiden tarjoaman turvan lisäksi kolmen peruspilarin varaan. Ensinnäkin oli olemassa ammattikuntalaitoksen avustuskassajärjestelmä, joka huolehti itsenäisten ammatinharjoittajien, käsityöläisten, toimeentulosta uusintamisriskien osalta ammattikuntalaitoksen lakkauttamiseen eli vuoteen 1868 asti. Toisaalta työnantajat, isännät, huolehtivat palkollisistaan ja heidän perheistään laillisen suojelun järjestelmän mukaisesti aina vuoteen 1865 asti, ja usein vielä pitkään tämän jälkeenkin. Vihdoin kolmanneksi niitä varten, joilla ei ollut omaisuutta, eläkkeitä (virkamiehet), kassoja eikä isäntää, oli vaivashoito (myöhemmin köyhäinhoito), jonka »huoltovollisuus» oli viimesijainen. Sääty-yhteiskunnan sosiaalipolitiikka rakentui siten »patriarkaatin, korporaation ja paikallisyhteisön varaan» (Jaakkola 1986, 19). Sosiaalipolitiikasta ei suinkaan huolehtinut pääasiallisesti valtio, vaan vastuu väestön uusintamisesta oli jakaantunut yksityisten ihmisten, perheiden, sukulaisten, naapureiden, yhdistysten ja seurakuntien kesken.

Kuitenkin 1800-luvun lopun kapitalisoituminen mursi sääty-yhteiskunnan sosiaalipolitiikan perustat, itse sääty-yhteiskunnan ja nosti esiin aiempaan nähden kokonaan uudenlaisen sosiaalipolitiikan tarpeen: palkkatyöläisyhteiskunnan sosiaalivakuutukseen nojaavan sosiaalipolitiikan, »Saksan mallin» mukaisen työväensuojelun ja työväenvarakuutuksen. Käytännössä tällainen sosiaalivakuutukseen nojaava sosiaali-

politiikka ei kuitenkaan ratkaisevasti laajentunut ennen kuin vasta sosiaalivaltion ns. rakennuskaudella toisen maailmansodan jälkeen. Syy tähän on selvä. Suomalainen työväenkysymys oli sittenkin alun alkaen pääosin tilattoman maatalousväestön kysymys, joka ajankohtautui 1800-luvun lopulta alkaen. Työväenliike kyllä organisoitui laajasti 1900-luvun alussa ja eduskuntaudistus loi tilanteen, »uuden poliittisen» (Kettunen 1986, 40—43; 74), jossa »rahvaan» monimuotoiset intressit, kansalaisyhteiskunta ja valtio aloittivat todellisen vuoropuhelunsa, mutta tämä vuoropuhelu keskeytyi vuoden 1918 kansalaissodassa, työväestön vallankumousyrityksessä. Työväki sai vain, äärimmilleen kärjistetyksi sanottuna, leipurilain ja karvaan tappion kansalaissodassa (vrt. tosin Kalela 1989, 34—52).

KANSALAISSODASTA PIENVILJELIJÄPROJEKTIIN

Kansalaissodan tulos ei ratkaissut kuin yhden perusasian, sen kuka käyttää valtaa valtiossa. Sosiaalipoliittiset uusintamiskysymykset jäivät ratkaisematta. Työväki ja tilaton maatalousväestö oli uusinnettava uudessakin tilanteessa. Ratkaisu löytyi, ainakin osittain, torpparivapautuksesta ja asutustoiminnasta (ks. Kettunen 1986, 106—107; Kalela 1989, 72—78). Maalaisköyhälistö tai ainakin sen pääosa irrotettiin tietoisten yhteiskuntapoliittisten uudistusten — torpparivapautuksen ja maanhankintalain — avulla kaupunkityöväestön yhteydestä. Torpparivapautuksen, asutustoiminnan ja tilanjakojen kautta maahan luotiin laaja pienviljelijäväestö. Suuri osa maalaisköyhälistöstä kohotettiin talonpoikaiseen asemaan, talonpoikaiseen kansaan. Kysymys oli samalla kansallisen eheyttämisen projektista. Maaseudun yhteiskuntarauhan turvaaminen ja samalla sosiaalisen kysymyksen ratkaiseminen rakentui tästä alkaen (aina 1950-luvulle asti) itsenäisen talonpojan oman työn varaan. Tässä prosessissa laajentuneesta talonpoikaisväestöstä tuli keskeinen valtionkantaja, isäntä talossa. Eikä tämän isännän intresseissä suinkaan ollut laajan valtiollisen työväenvaluutuksen kehittäminen; sille riitti oman peltotilkun, navetan ja metsikön takaama toimeentulo, jota vielä monasti täydensivät kausittaiset metsätyöt. Sosiaalivaltioprojektin sijaan voidaankin puhua pienviljelijäprojektista. Olavi Paavolainen (1929) on todennut, että Suomesta tuli ikään kuin »neitseellinen Ai-

no», joka muuttuvasta maailmasta piittaamatta käpertyi korpikylän turvallisuuteen.

Itsenäisen talonpojan työ nostettiin pienviljelijäprojektissa koko yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi arviointiperustaksi. On hyvin luontevaa, että tämäntyyppisiin elementteihin perustuvan yhteiskuntapolitiikan ja samalla yhteiskunta- ja valtiokäsityksen poliittiseksi edustajaksi kohosi talonpoikainen maalaisliitto ja tuon yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi sisällöksi tilattoman maaseutuväestön talonpoikaistaminen.

Sosiaalipoliittisesti edellä esitettyä projektia voi nimittää residuaaliseksi sosiaalipoliittikka-malliksi. Se perustui pääosin talonpoikaiseen työhön, mutta sitä täydennettiin köyhäinhoidolla ja erilaisilla kansalaisyhteiskunnan sosiaalipoliittikan muodoilla (sekä hyväntekeväisyydellä että itseavun muodoilla). Tällaista residuaalista mallia luonnehti taloudellisten markkinoiden, lähiyhteisöjen ja omavaraisalouden merkitys väestön toimeentulon, ylipäänsä uusintamisen ehdottomasti tärkeimpinä lähteinä. Pellolta, navetasta ja metsästä saatu toimeentulo takasi talonpojalle toimeentulon edellytykset, työstä vastikkeeksi saatu palkka taas takasi yksittäiselle palkkatyöläiselle ja hänen perheelleen toimeentulon kunkin kykyjen, taitojen ja tarmokkuuden mukaan. Riskitilanteita varten palkkatyöläiset olivat kyllä toisaalta itse joutuneet rakentamaan kansalaisyhteiskunnassa itseavun järjestelmiä, sairauskassoja ja työttömyyskassoja (ks. Heinonen 1990, 95—103). Tällaisessa tilanteessa valtiollisen sosiaalipoliittikan kautta tapahtunut tuen jako oli toissijaista, residuaalista, erityistilanteisiin liittyvää. Siihen oli turvaututtava vain sellaisissa tilanteissa, joissa maanviljely, karjanhoito ja metsänhoito eivät elantoa antaneet tai joissa markkinoiden jatkoväylät (palkkatulot) eivät jostakin syystä toimineet. Siten valtiolla oli vastuu vain huono-osaisista (usein kaupunkien sekatyöväestöstä ja maaseudun tilattomasta väestöstä). Asia havainnollistuu valtion menoja tarkastelemalla. Maailmansotien välisellä aikakaudella valtion menojen rakenne oli sellainen, että kolmannes menoista kului liikenteen ylläpitoon, neljännes maanpuolustukseen, järjestyksen, turvallisuuden ja yleisen hallinnon hoitoon. Sosiaalipoliittisiin tehtäviin kului n. 15 prosenttia valtion kokonaismenoista ja tästäkin valtaosa koitui yleisen oppivelvollisuuden toteuttamisesta (Allen 1988, 34). Varsinaisten sosiaalimenojen (sosiaalipoliittiset tulonsiirrot) osuus valtion menoista oli vain kahden prosentin luokkaa. Tällainen

malli sisälsi vasta modernin sosiaalivaltion »tumuodot», siksi sitä täydentämään oli pakko synnyttää sekä erilaisia institutionaalisen hyväntekeväisyyden että työväestön itseavun muotoja.

Suomalaisen sosiaalipolitiikan edellä käsitellyä vaihetta voi selittää ennen muuta alhaisella palkkatyöläistymisasteella ja tästä kummunneella omintakeisella luokkarakenteella sekä

toisaalta kansalaissodan luomalla poliittisella tilanteella ja tästä kokonaistilanteesta nousseilla kansalaisyhteiskunnan organisoitumisen erityispiirteillä. Hallitseva yhteiskunta- ja valtiokäsitys ja myös sosiaalipoliittinen malli, sosiaalipolitiikan käytäntöjen historiallinen yhdistelmä, kiteytyi tältä perustalta (ks. myös kuvio).

	I-vahe: "sääty-yhteiskunnan sosiaalipolitiikka"	II-vahe: "pienviljelijä- projekti"	III-vahe: "sosiaalivaltio"	IV-vahe: "90-luvun sosiaalipolitiikka" (?)
SOSIAALI-POLIITTISET PERUSPIILARIT	perheen, naapuruston ja sukulaisten turvan lisäksi kolme peruspiilaria: (1) ammattikuntalaatoksen avustuskassat, (2) laillisen suojelun järjestelmä ja (3) vaivahoidto	itsenäisen talonpojan työ sosiaalipolitiikan arviointiperustana ("talonpoikaisten Suomen visio")	sosiaalivaltio: sosiaalivakuutus, -avustus ja -huolto ("taloudellinen sosiaalivaltio; sosiaalipalvelut ("palveluvaltio")	kansainvälistyvä globaali sosiaalivaltio; uudistuva taloudellinen sosiaalivaltio kattavan perusturvan takaajana; demokratisoituva, palveluitaan hajauttanut palveluvaltio
PERUSPIILAREJA TÄYDENTÄVÄT KÄYTÄNNÖT	institutionalisoitunut filantropia	köyhäinhuolto; "Saksan mallin" mukaiset työväensuojelu- ja vakuutusikäytännöt; institutionalisoitunut filantropia ja itseapu sekä osuustoiminta	markkinapalvelut (markkinoitettua sosiaalipolitiikka); institutionalisoitunut filantropia ja itseapu (yhteistoiminnallinen sosiaalipolitiikka)	markkinapalvelut (markkinoitettua sosiaalipolitiikka); institutionalisoitunut filantropia ja itseapu (yhteistoiminnallinen sosiaalipolitiikka)
SOSIAALIPOLIITTIKAN EHOOT JA EDELLYTYKSET (rakenteelliset...)	sääty-yhteiskunnan staattinen järjestys; merkantilismi	korkea talonpoikien määrä ja vastaavasti alhainen palkkatyöläistymisaste; lokalistiset työmarkkinat; työväestön ammatillisen järjestäytymisen alhainen taso; kansalaissodan luoma tilanne	laaja taloudellinen kasvu ja palkkatyöläistyminen; fordilainen kapitalismi; väestön intressirakenteen muutos (homogeeninen palkansaajaväestö); toimiva poliittinen demokratia ja "normallisointunut" työvoiman osto ja myynti	jälkifordistinen, kansainvälistyvä, joustava talous; työmarkkinoiden ja työprosessien muutokset; yhteiskunnan eriytyminen ja intressien lonkoontuminen; perinteisen poliittikan tyhjentäminen
KESKEISET TOIMIJAT SOSIAALIPOLIITTIKAN SYNNYNTÄUSTALLA (... poliittiset tekijät)	johtavat säädyt, eliitti; kirkko, seurakunnat; ammattikunnat; filantrooppiset liikkeet	talonpoikaissävästö, maalaisliitto; työväestön ja talonpoikaissäväestön itseapuliikkeet	parlamentaarinen yhteistyö; maalaisliitto (keskustapuolue)/ työväenliike; luokkakompromissi; työväenliike ja työnantaja-järjestöt (erityisesti SAK/STK); Urho Kekkonen; Pekka Kuusi	kansalaisliikkeet ja liikepuolueet; julkisuus
LISÄHUOMAUTUKSIA		murrosvaihe seuraavaan vaiheeseen oli pitkä, sillä sosiaalivaltio "kypsyi" vasta 1960-luvulla; pienviljelijäprojekti ja itumuodoissaan kehittyvä sosiaalivaltio toimivat rinnakkain tärkeinä osina kansallisen eheyttämisen projektia	sosiaalivaltion liisääntyvä kritiikki ja markkinavoimien toimivuuden parantamisen korostaminen "kilpailukykyprojektin" kaudeksi; sosiaalivaltion uudelleenmuotoittamisen tarpeen esiinnousu	keskeistä sosiaalisten oikeuksien korostuminen niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla; "90-luvun sosiaalipolitiikka" hegemonisen kamppailun kysymys; tulevaisuus on avoin

Kuvio: Suomalaisen sosiaalipolitiikan käytäntöjen historialliset yhdistelmät 1800-luvulta 1990-luvulle

PIENVILJELIJÄPROJEKTISTA SOSIAALIVALTIOON

1940-luvulla sosiaali politiikka -malli, kuten koko suomalainen yhteiskunta, koki syvän murroksen. Residuaalisesta sosiaalipolitiikasta edettiin askel askeleelta kohti sosiaalivaltiota, institutionaalista mallia. Peltotiikkaa, navettaa, metsikköä, markkinoiden jakoa ja kansalaisyhteiskunnan tukimuotoja täydentämään synnyttiin uudenlainen institutionaalinen jakomekanismi, moderni sosiaalivaltio, jolla sosiaalipolitiikka suunnattiin ennen pitkää lähes koko kansaan. Valtiolle asetui väestön (ja työvoiman) uusintamisen kannalta vähintäänkin yhtä merkittävä rooli kuin markkinoille ja kotitaloudelle, ylipäänsä kansalaisyhteiskunnalle. Tällainen malli, sosiaalipolitiikan käytäntöjen yhdistelmä, alkoi muotoutua sosiaalivaltion ensimmäisellä rakennuskaudella (vuosina 1945—1949) myös Suomessa.

Tällöin tapahtui kaksi hyvin olennaista muutosta, jotka vaikuttivat ratkaisevalla tavalla sosiaalipolitiikan kehittymiseen. Ensinnäkin poliittinen demokratia alkoi toimia, edettiin puolidemokraattisesta parlamentaaris-demokraattiseen hallitsemistapaan, jossa koko työväenliikkeen poliittiset oikeudet ja samalla tietenkin myös valtaresurssit lisääntyivät olennaisella tavalla. Toiseksi työvoiman osto ja myynti olivat »normalisoitumassa», kun palkkatyöläisintressien kollektiivisuus laajasti tunnustettiin. Tältä osin kaksi aiemmin puuttunutta sosiaalivaltioprojektin tärkeää perusedellytystä tuli kuntoon (ks. Heinonen 1990, 156—165). Itse asiassa tällöin tarvittiin »vain» käypä poliittinen toimintaohjelma sosiaalivaltioprojektille ja sellainen poliittinen koalitiio, joka tuon toimintaohjelman olisi toteuttanut, mutta vielä sosiaalivaltion ensimmäisellä rakennuskaudella tuollais-ta ohjelmaa ja koalitiota ei syntynyt.

Sosiaalivaltion ensimmäisen rakennuskauden keskeisin ongelma oli siinä, että yhteiskunnalliset toimijat — huolimatta »kolmen suuren» yhteistyöstä — eivät löytäneet yhtenäistä perustaa, yhtenäistä projektiluonteista ohjelmaa sosiaalivaltioprojektille. Perusongelmana oli sosiaalivaltioprojektin kahden keskeisen perusedellytyksen puuttuminen: keynesiläisen täystyöllisyys- ja suhdannesäätelyn idean ja sosiaalivakuutuksen perustalle rakentuvan jakopolitiikan idean. Keynes ja Beveridge eivät olleet sittenkään lyöneet itseään lävitse suomalaisen sosiaalipolitiikan kentällä. Sosiaalivaltion kehittäminen kyllä eteni, mutta se oli vain sar-

ja erityistoimenpiteitä: sodan uhrien auttamisen, lapsilisät ja asuntotuotannon tukeminen. Onkin perusteltua sanoa: sosiaalivaltio oli laajentumisestaan huolimatta ensimmäisen rakennuskauden päätyttyä vasta iduillaan oleva punavihreä taimi. Valtion osuus väestön ja työvoiman uusintamisen kokonaisuudessa oli kyllä kasvanut, mutta myös vanhan pienviljelijäprojektin perustat toimivat yhä.

Keskeistä suomalaisessa sodanjälkeisessä politiikassa oli maalaisliiton säilyminen tärkeässä asemassa. Tässä suhteessa yhteiskunnallisten suhteiden säätely säilytti eräitä olennaisia 1920—30 -lukujen piirteitä. Maalaisliiton politiikan lähtökohtana oli jo 1930-luvun lopun punamultahallituksessa ollut vuoden 1918 tapahtumien luoman kansallisen trauman voittaminen, kansallinen eheyttäminen, jonka se vielä tuolloin oli pääosin nähnyt ylhäältä käsin toteutettavana »aatteellisenä tehtävänä» (Soikkanen 1984, 358—371). Nyt sodan jälkeenkin kansallinen eheyttäminen oli yhä maalaisliiton politiikan keskeisin sisäpoliittinen vaikutin ja tavoite. Olennaista on kuitenkin nähdä eheyttämispolitiikan luonteessa vähitellen tapahtunut muutos: se alkoi rakentua yhä enemmän taloudelliseen kasvuun, tulonjakoon ja kulutukseen liittyvien tavoitteiden kautta (ks. Hakanen 1986, 10—11). Taloudelliset ja sosiaalipoliittiset tavoitteet olivat nousemassa kansallisen eheyttämisen politiikan eräiksi keskeisiksi poliittis-ideologisiksi instrumenteiksi aatteellisten vaikuttamistapojen sijaan.

SOSIAALIVALTION HIDASTUVAN KEHITYKSEN KAUSI (1950—60)

Vuonna 1948 tapahtui poliittinen käänne. Sosiaalidemokraatit toteuttivat Fagerholmin vähemmistöhallituksen avulla sisäpoliittisen suunnanmuutoksen, joka sitten vuoden 1950 presidentinvaalien jälkeen johti maalaisliiton tosiasialliseen johtoasemaan suomalaisessa politiikassa. Tässä mielessä tuo käänne merkitsi paluuta vanhaan (Kalela 1989, 73). Maalaisliiton asema poliittisessa järjestelmässä vahvistui ratkaisevalla tavalla, samaan aikaan kun työväenliike oli hyvin hajanainen ja riittainen, itse asiassa täysin yhteistyökyvytön. Maalaisliiton keskeisen aseman kautta juuri maa- ja metsätaloutta koskevat valtiolliset säätelytoimet kehittyivät voimakkaasti. Vaikka valtiollista sosiaalipolitiikkaa oli kehitetty voimakkaasti sosiaalivaltion ensimmäisellä rakennuskaudella, ja kehi-

tettiin toki jonkin verran myös sosiaalivaltion hidastuvan kehityksen kaudella, oli vanhan pienviljelijäprojektin jatkaminen edelleen tärkeä väestön uusintamiskysymysten ratkaisulinja. Maalaisliitto pyrki Urho Kekkosen johdolla soveltamaan yhteen maatalouden, puunjalostusteollisuuden, idänkaupan ja maalaisliiton etuja sekä tarjoamaan tältä pohjalta palkankorotusten rajoittamisen vastapainona taloudellista kasvua ja vakauttamista ammattiyhdistysliikkeelle.

Maalaisliitto pyrki luomaan sellaisen poliittisen linjan, joka olisi voinut yhdistää hyvinkin erilaisia intressejä toisiinsa, ja tätä kautta saamaan mahdollisimman laajan ja vahvan aseman suomalaisessa yhteiskunnassa. Pyrkimys oli luoda maalaisliiton (ja Urho Kekkosen) johdolla hegemoninen projekti Suomen kehittämiseksi. Erityisesti maalaisliiton poliittiset asemat vahvistuivat vuosien 1956—57 tapahtumien seurauksena: puolueella oli oma presidentti, SDP ja ammattiyhdistysliike olivat hajallaan ja työväenliikkeen keskinäiset suhteet olivat kurjat. Tästä asetelmasta käsin Urho Kekkonen rakensi omaa kansallisen eheyttämisen hegemoniseksi pyrkinyttä projektiaan ja aste asteelta vahvisti omaa asemaansa presidenttinä, vahvan valtion ruorimiehenä. Sosiaalipolitiikka (ja talouspolitiikka) nousi keskeiseen asemaan tuossa kansallisen eheyttämisen hegemoniseksi pyrkineessä projektissa.

Kekkosen projektissa kansallinen eheyttäminen oli tavoite numero yksi, jolle myös sosiaalipoliittiset tavoitteet olivat alisteisia. Sosiaalipolitiikka oli tärkeää erityisesti siksi, että kansallinen eheyttäminen tuli hänen käsityksensä mukaan ulottaa myös huono-osaisiin, työväestöön, köyhiin — ja tämä taas saattoi onnistua vain talouskasvun ja siihen liittyvän sosiaalipolitiikan avulla. Tässä projektissa valtio oli »kansan paras tavara ja voimallisin välikappale». Kekkosen ydinajatus oli, että hegemonia yhteiskunnassa voi perustua vain oman projektin kykyyn uusintaa kannatusperustansa. Tästä syystä hän vetosi väestön aineellisiin etuihin: työhön, leipään ja hyvinvointiin. Yhteiskunnallisen tasa-arvon ja yhteisvastuullisuuden tavoitteet nousivat kekkoslaisen yhteiskuntapolitiikan keskeisiksi kulmakiviksi. Vuoden 1957 kansaneläkeuudistus oli esimerkiksi juuri tätä käytännöllistä työtä vähävaraisen väestön aseman vahvistamiseksi Suomen kansalaisina; se oli osa yhden kansakunnan projektia (ks. Heinonen 1990, 184—193).

SOSIAALIVALTION TOINEN RAKENNUSKAUSI (1961—76)

Ensimmäisen tasavallan perintö oli teollistuvassa ja kansainvälistyvässä Suomessa hajomassa, siksi oli uudistuttava ulkopoliittisesti, kauppapoliittisesti, hallitsemismenetelmien suhteen, tieteessä, kulttuurissa ja tietenkin myös sosiaalipolitiikassa. Taloudellista murrosta vastaavat henkinen, sosiaalinen ja poliittinen murros oli saatava keskenään toimivaan tasapainoon. Tärkeimmäksi ohjelmalliseksi asiakirjaksi tässä modernisointiprojektissa muodostui Pekka Kuusen vuonna 1961 julkaisema »60-luvun sosiaalipolitiikka»-ohjelma (1961), jossa sosiaalipolitiikan kehittäminen kytkettiin teollistamisen ja taloudellisen kasvun tarjoamiin mahdollisuuksiin ja vaatimuksiin. »Kuluttaja, kapitalisti ja valtiovalta» (emt., 101) liitettiin kasvuhakuiseen yhteistyöhön. Käytännössä tällaisen politiikan sisällöksi muodostui taloudellisen kasvun tulosten jakaminen strategisten väestöryhmien intressiorganisaatioiden kesken. Vihdoinkin keynesiläisyys teki Kuusen ohjelman myötä läpimurtonsa, tosin vain hetkeksi, suomalaisen talous- ja sosiaalipolitiikan tukijalustaksi. Yhteiskunnan rakennemuutosta lähdettiin keynesiläisesti edistämään väestön kulutuskysyntää lisäämällä. Kuusen hahmottelema sosiaalivaltioprojekti yhdisti ennen kaikkea kolme keskeistä asiaa: kasaantumisen (yritysten intressit), työllisyyden ja tulonjaon (palkkatyöläiskuluttajien intressit). Kasvu ja kehitys nähtiin näin näiden kaikkien etuna. Sosiaalipolitiikan perusteluiksi tulivat tällöin myös Suomessa taloudellinen kasvu, täystyöllisyys ja sosiaalinen turvallisuus.

Hahmottuvan sosiaalivaltion perustaksi nousi näin luontevasti täystyöllisyysoletus. Sosiaalipolitiikan avainkäsitteenä ei enää ollut pelkkä sosiaaliturva, vaan sosiaaliturva yhdistettynä täystyöllisyyden ja jatkuvan taloudellisen kasvun vaatimuksiin. Ihmisten toimeentulo pyrittiin rakentamaan ennen muuta palkkatulojen varaan, joita sosiaalipoliittisilla etuuksilla täydennettiin. Palkankorotukset ja sosiaaliturva (sosiaalivakuutus- ja avustustulonsiirrot) nähtiin taloutta elvyttävinä asioina: köyhillekin voitiin tämän jälkeen antaa rahaa, jotta he saattoivat kuluttaa. Sosiaalivaltion aikakauden tunnuksiksi tuli »köyhyydestään kohoava ihminen» (Kuusi 1961, 8), palkkatyöläis-kuluttaja. Sosiaalipolitiikan perustehtäväksi asetui ihmisten palkkatyöläistäminen ja heidän kulutuskykynsä turvaaminen. Kehittyvä sosiaalivaltio ei siten alun

perinkään ollut palkkatyön vaan perinteisten yhteisöjen, perheen ja sukulaisten tarjoaman turvan, siis kansalaisyhteiskunnan, vaihtoehto. Kuusen ohjelman läpilyönnin jälkeen muutou- tui nopeasti laajentuneelle suomalaiselle so- siaalivaltiolle kolme keskeistä peruslähtökoh- taa: (1) taloudellinen kasvu; (2) täystyöllistetty- jen palkkatyöläisten rooli ehdottomana normi- na; (3) »näkyvätön sosiaalivaltio», hoivaa ja pe- ruspalveluja kotitalouksissa tarjoavat naiset.

Kuusen hahmottaman sosiaalivaltioprojektin läpiviennin keskeisinä edellytyksinä olivat sekä työntekijä- että työnantajapuolen etujärjes- tön vahvistunut asema ja kiinteytynyt yhteis- työ, mikä näkyi erityisesti tulopoliittikan toteut- tamisessa, SDP:n nousu vuoden 1966 poliittisen käänteen jälkeen johtavaksi hallituspuo- lueeksi maalaisliitto/keskustapuolueen rinnal- le ja myöhemmin sijaan, SDP:n ja SAK:n yhteyk- sien tiivistyminen ammattiyhdistysliikkeen eheyttämisen seurauksena sekä sosiaalidemo- kraattien ja kommunistien yhteistyön tiivistymi- nen jopa hallitusyhteistyön tasolle asti. Tätä kautta palkkatyöläis-kuluttajien intressit alkoivat välittyä aiempaa paremmin valtioon, ja tämä oli myös yritysten kannalta hyvä vaihtoehto, siksi niin »kuluttaja, kapitalisti kuin valtio- kin» kävivät kasvuhakuiseen yhteistyöhön. Or- ganisaatioyhteiskunnassa taloudellisen kasvun hedelmistä alettiin käydä kiihtyvää kilvoittelua, ja nimenomaan sosiaalipoliitikasta tuli eräs tärkeimmistä jakopoliittikan kilvoitteluareenoista. Sosiaalivaltion toisella rakennuskaudella raken- tuikin pääosin se palkkatyöläis-kuluttajien Suo- mi, jonne syntymistä on joskus kutsuttu lotto- voitoksi (esim. EVA 1987, 5). Vuodesta 1961 al- kaen oli olemassa ensimmäistä kertaa käytös- sä yhtenäinen suunnitelma suomalaisen so- siaalipoliittikan kehittämiseksi; ja sosiaalimeno- jen suunnitelmallinen laajentaminen olikin to- siasia. Erityisesti ansiosidonnaisesti suuntau- tunut eläkepolitiikka laajeni valtavasti, mikä merkitsi työeläkejärjestelmän nousua ensisijai- seksi eläkejärjestelmäksi.

Sosiaalivaltion toinen rakennuskausi merkitsi modernin sosiaalivaltion täydellistymistä kah- dessa tärkeässä mielessä. Ensinnäkin vihdoi- kin täydellistyi sosiaalivakuutusperiaatteeseen nojaava väestön uusintamisesta ja kulutusky- vystä huolehtinut taloudellinen sosiaalivaltio (jakovaltio), joka rakentui pääosin palkkatyön varaan ja joka toimi eräänlaisena fordismen tu- kirakenteena. Itse asiassa sosiaalivaltion toinen rakennuskausi loi suomalaiseen yhteiskuntaan uudenlaisen »palkkatyöhön perustuneen toi-

meentulomuodon» (Hyväri&Tuominen 1987). Ta- loudellinen sosiaalivaltio onkin ollut omalta osaltaan tekemässä väestön valtaosasta palk- katyöläisiä ja kuluttajia — fordilaisen yhteis- kunnan »normaalikansalaisia».

Fordismilla tarkoitan toisen maailmansodan jälkeen syntynyttä läntisten yhteiskuntien ke- hitystapaa tai mallia, joka nojautui suurtuotan- non etujen systemaattiseen hyväksikäyttöön, tayloristiseen työorganisaatioon, halpaan ener- giaan, joukkokulutukseen (varsinkin autojen ja kotitalouskoneiden leviämiseen), keskitettyyn työehtosopimusjärjestelmään (ja tulopoliitiik- kaan) sekä keynesiläiseen kasvu- ja suhdanne- politiikkaan. Fordistisen kehitystavan luonno- lisia osia ovat edelleen olleet julkiset sosiaali- turva-, terveydenhuolto- ja koulutusjärjestelmät — sanalla sanoen: sosiaalivaltio (ks. Heinonen 1990, 130—150; Andersson 1990).

Sosiaalivakuutuksen suhderakenteesta — palkkatyöläiset, työnantajat ja valtio — tuli so- siaalivaltion toisen rakennuskauden myötä val- tiollisen sosiaalipoliittikan perusrakenne myös Suomessa. Palkkatyöläisväestön laajeneminen nosti monenlaisten välitysten kautta palkkatyö- läisten intressit sosiaalipoliittikan kehittämisen määrittelyperustaksi. Sosiaalipoliittikan peru- songelma oli tästä alkaen palkkatyöläis-kulut- tajien toimeentulotason säilyttäminen sairau- den, vanhuuden tai työkyvyttömyyden kohda- tessa. Käytännössä huomattavasta osasta so- siaaliturvaa tuli työpaikan jatke, jonka tasaos- ta alettiin organisaatioyhteiskunnassa käydä eri yhteiskuntaryhmien etujärjestöjen välillä kiih- tyvää keskinäistä kilvoittelua. Kukin ryhmä ot- ti tulopoliittisissa sosiaalipaketeissa ne edut, joihin sen yhteiskuntapoliittinen voima eli val- taresurssit ulottuivat.

Mutta tässä edellä kuvatussa taloudellisen sosiaalivaltion syntyprosessissa ei suinkaan ol- lut koko totuus, sillä taloudellisen sosiaalival- tion kehittymisen ohella merkitsi terveys-, kou- lutus- ja sosiaalipalvelujen laajan palvelujärjes- telmän täydellistyminen myös toisaalta uuden- laisen väestön arkielämäään ankuroituneen pal- veluvaltion ja samalla tietenkin ns. palveluyhteis- kunnan syntymistä. Käytännössä tämä mer- kitsi julkisten palvelujen kasvun nopeutumista suhteessa yksityisiin palveluihin (ks. Hjerpe 1988, 75). Suuntana oli, että alun pitäen kansa- laisyhteiskunnassa synnytetty palvelut joko val- tiollistettiin tai vähintäänkin puolivaltiollistet- tiin. Samalla julkisten palvelujen kasvu teki pal- katonta ja näkyvätöntä naistyötä palkatuksi ja näkyväksi; niin että vuonna 1985 jo liki 400 000

naista (63 % julkisen sektorin henkilöstöstä) työskenteli julkisella sektorilla (Julkunen 1990, 94). Kehittyvästä palveluvaltiosta tai julkis- palveluvaltiosta tuli perinteisten yhteisöjen, perheen, sukulaisten ja ylipäänsä kansalaisyhteiskunnan tarjoaman turvan täydentäjä tai korvaaja. Tässä vaiheessa Suomesta tuli »universaalinen sosiaalivaltio».

Se tapa, jolla palveluvaltion palvelujärjestelmät luotiin, oli palvelujen rationalisoitu massatuotanto; niiden tuotannon lähtökohtana olivat suurtuotanto, keskittäminen ja erikoistuminen. Palvelujärjestelmät luotiin tayloristis-fordistisesti. Tehtaan toimintamallista tuli siten palveluvaltion organisoinnin malli (Heinonen 1990, 228—231). Palveluvaltio keskittyi kaikille tarkoitettuihin peruspalveluihin, joita voi kutsua universaalipalveluiksi. Palvelut eivät saaneet muotoaan suinkaan kansanliikkeiltä, kansalaistoiminnasta, vaan ne rakentuivat patriarkaalisessa järjestyksessä, ylhäältä alaspäin. Kansanliikkeiden ja kansalaisyhteiskunnan merkitys useissa sosiaalipoliittisissa uudistuksissa onkin ollut hyvin vaatimaton. Vain lapsilisäuudistuksessa (1948) ja sosiaalivaltion useimmissa eläkeuudistuksissa kansalaisyhteiskunnan liikkeit ovat merkittäväällä tavalla olleet suuntaamassa näitä uudistuksia. Kansalaisyhteiskunnan järjestäytyminen on Suomessa sen sijaan tapahtunut pitkälti valtiollaan tai siitä riippuvaisten järjestöjen alaisena. Kansalaistoiminnalla on siten ollut vahvasti valtiollis-edustuksellinen luonne. Käytännösasä tämä on merkinnyt sitä, että monet uudistukset ovat edenneet ns. ylhäältä, ylätasolta käsin. Uudistuksia ovat ajaneet pääosin eteenpäin poliitikot ja muut edustukselliset tahot.

Edellä kuvatuista taloudellisen sosiaalivaltion ja palveluvaltion syntyprosesseista oli seurausena uusintamisen kokonaisjärjestelmän, uusintamisyyhteyden, muuttuminen ratkaisevalta tavalla. Uusintaminen yhteiskunnallistui. Tuotannon, kotitalouden (ylipäänsä koko kansalaisyhteiskunnan) ja valtion suhteet muuttuivat olennaisella tavalla. Perimmältään tässä muutoksessa oli kysymys siitä, että tuotannon ja uusintamisen kokonaisuus muuttui palkkatyöhön perustuvaksi; väestön uusintaminen kiinnittyi pääosin palkkatyöhön, markkinakulutukseen ja sosiaalivaltiollisiin suoritteisiin ja palveluihin. Vaihto- eli markkinaperustainen uusintaminen ja sosiaalivaltiollinen uusintaminen muotoutuivat ikään kuin orgaaniseksi kokonaisuudeksi, mutta samaan aikaan kansalaisyhteiskunnan erilaisten institutionaalisen filantropian ja itse-

avun muotojen merkitys tuossa uusintamisen kokonaisuudessa vähentyi ratkaisevalla tavalla — joskaan ei kokonaan loppunut.

Erityisesti työväenliike saavutti sosiaalivaltion toisen rakennuskauden myötä (vuosina 1961—76) monet keskeisimmät tavoitteensa: palkkataso nousi ja sosiaalipolitiikka laajentui. Sosiaalivaltioprojektissa sovitettiin luokkapohjaisten puolueiden ja etujärjestöjen toimesta intressit korporatiivisesti sellaisten yhteisten tavoitteiden kuin taloudellisen kasvun ja korkean aineellisen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Moniarvoisuus, uudistuspolitiikka ja ristiriitojen sovittelu olivat vastauksia rakennemuutoksen asettamiin haasteisiin. Sosiaalivaltioprojekti kykeni edistämään Suomen talouskasvua luomalla toimivia ehtoja ja edellytyksiä modernille joukkotuotannolle ja tätä kautta reformimarginaalille. Kysymys oli uudeltaisesta valtaliitoutumasta, hegemonisesta blokista, joka kykeni perusluokkien välisten ristiriitojen sääntelyyn ja palkkatyöläisten sekä laajasti ottaen lähes koko väestön välittömien etujen tyydyttämiseen.

Sosiaalivaltion toisella rakennuskaudella Suomi kyllä rakennettiin »jokseenkin valmiiksi» — mutta vahvan valtion ruorimiehen, Urho Kekkonen, tiukassa ja isällisessä ohjauksessa, kansallisen eheyttämisen projektin asettamien reunaehtojen puitteissa. Urho Kekkonen onnistui sovittamaan omaan kansalliseen eheyttämisen projektiinsa ristiriitojen sääntelynäkemykset, Pekka Kuusen ohjelman, työväenliikkeen tavoitteet ja jopa 1960-luvun radikaalien pyrintöt. Tämä kaikki tapahtui hyvin yksinkertaisesti: intressiristiriidat kyllä tunnustettiin, mutta ne muotoutettiin samalla pelkästään valtiollisen sääntely- ja jakopolitiikan asuun. Työn ja pääoman yhteisymmärrys päti kasvun ja investointien suhteen, vain tulonjaosta käytiin kamppailua. Jakopolitiikkaa laajempien konfliktien alue kyettiin näin minimoimaan hyvin teknisen mutta toimivan talous- ja sosiaalipolitiikan (teorian) avulla.

Edellä kuvatusta ajanjaksosta voi sanoa, että se oli suomalaisen sosiaalipolitiikan käytäntöjen yhdistelmien kolmannen vaiheen kypsämisen aikaa. Sosiaalivaltion ensimmäisellä rakennuskaudella varsinaisesti liikkeelle lähtenyt kehitys oli saavuttanut tavoitteensa. Kyseessä oli sosiaalivaltion perustalle rakentunut institutionaalinen sosiaalipolitiikka -malli. Valtiolla asetui väestön uusintamisen kannalta aikaisempaa huomattavasti merkittävämpi rooli suhteessa markkinoistettuun ja yhteistoiminnalli-

seen sosiaalipolitiikkaan (ks. myös kuvio).

Kun edellä korostin Urho Kekkosen ja Pekka Kuusen toiminnan merkitystä suomalaisen sosiaalivaltion rakennustyössä, ei kyse missään tapauksessa ole ns. suurmiesteoriasta. Kysymys on pikemminkin siitä, että kyseiset henkilöt edustavat eräänlaisia murroskauden persoonallisuuksia, joiden elämäntyössä uuden syntymisen saa tyyppillisimmän ilmauksensa. He ovat samantyyppisiä murroskauden persoonallisuuksia, joita esimerkiksi Raoul Palmgren on käsitellyt teoksessaan »Suuri linja»(1948).

FORDISMIN MURROSVAIHE JA SOSIAALIPOLITIIKAN ONGELMAT

Pekka Kuusen »60-luvun sosiaalipolitiikka»-ohjelman toteuttamisen kaudella talous ja sosiaalivaltio kasvoivat Suomessa rinnakkain, mutta 1970-luvun puolivälin paikkeilla taloudellisen laman myötä, tarkkaan ottaen vuodesta 1974 alkaen, kaikki ei enää sujunutkaan niin kuin Kuusi oli ennakoanut: talouskasvu tasaantui, joukkotyöttömyys ja köyhyys laajenivat, tulonjaon tasoittuminen ja sosiaalivaltion kehittäminen hidastuivat (ks. esim. Alestalo & Uusitalo 1986, 266—277). Mutta mitä oikeastaan tapahtui? Asiaa voi tulkita niin, että yksinkertaisesti saavutettiin päätepiste siinä sodanjälkeisessä kasvukaudessa, joka merkitsi teollisen joukkotuotannon laajentamista ja väestön uusintamisyhteyden muutosta sekä uudenlaisen poliittisen sääntelymuodon kehittymistä. Tätä voidaan perustella sillä, että »fordilainen uusintamismuoto» oli yleistynyt, jolloin myös tuotannon ja kulutuksen rakenteet olivat lähentyneet, samalla kun kestokulutustavaramarkkinoiden kasvu oli hidastunut. Seurauksena oli ongelmien yhteenkietoutuminen: maailmantalouden hyvistä kehistä siirryttiin huonoihin kehiin. Fordilaisen tuotannon ja kulutuksen yleistymisen voidaan siten katsoa olevan fordilaisen kasaantumisjärjestelmän murroksen tasustalla (ks. Hirsch & Roth 1986; Lipietz 1985, 125—128 ja 1987). Taloudellisen kasvun ainekset olivat olleet fordismin kaudella korostetusti kunkin teollisuusmaan sisäsyntyisiä, mutta nyt uudessa tilanteessa kasvutekijät muuttuivat ensisijaisesti ulkoisiksi.

Kun traditionaalisen sektorin, kotityön ja käsityömaisen tuotannon, valloitus oli viety loppuun ja teollis-markkinataloudellinen sektori oli jo useimmissa teollisuusmaissa hyvin laaja, kasvun edellytykset olivat ehtyneet, ja vauras-

tuminen hidastui (Lutz 1984, 228—235). Kyseessä olisi tämän tulkinnan mukaan koko kasaantumisjärjestelmän murrosvaihe: fordistisen kasaantumistyyppin pitkä aalto olisi lopussa. Fordismin murroksena perustana ovat kannattavuusongelmat (työn tuottavuuden kasvun hidastuminen, voittoasteen kääntyminen laskuun, joukkokulutustavaroiden markkinoiden täyttyminen) sekä työorganisaation ja kansainvälisen työnjaon ongelmat. Sillä on siten sekä sisäiset että ulkoiset tekijänsä (ks. Kosonen 1987, 89; 1990, 12—14). Kasaantumisjärjestelmän murros, sen perusehtojen muutos, perustuu tämän tulkinnan mukaan ennen muuta muutoksiin työprosessissa, työmarkkinoilla ja kansainvälisessä kilpailussa. Mutta samalla kysymys olisi myös yhteiskunnallistumismuodon ja poliittisen sääntelymuodon murtumista, keynesiläisen sosiaalivaltion vaikeuksista, jolloin keynesiläinen hegemoninen projekti olisi sortumassa omiin sisäisiin vaikeuksiinsa ja ristiriitoihinsa: työmarkkinasuhteet kärjistyvät; sosiaalidemokraattien kannatus kääntyy laskuun; sosiaalivaltioiden rahoitusongelmat lisääntyvät tai ainakin taloudellisen kasvun ja sosiaaliseen tasoitukseen pyrkivän sosiaalipolitiikan välinen yhteys ongelmallistuu. Fordismin murrosvaihe olisi siten myös vallitsevan yhteiskunnallistumis- ja poliittikkamuodon murrosvaihe (ks. Hirsch & Roth 1986, 94—101).

Toisaalta »fordismin murrosvaiheen tulkinnoissa» korostetaan, että tuolla murroksella on myös kääntöpuolensa: ongelmien ylittämiseen tähtäävä linja. Ajatus on, että fordismin ongelmien voittamisen peruslinjaksi olisi nousemassa talouden kansainvälistäminen, markkinavoimien vapauttaminen kansainvälisellä tasolla: globaalien taloudellis-teknologisten ja tuotannollisten uudelleenjärjestelyjen läpilyönti (Kasvio 1987; Hirsch & Roth 1986, 106—115). Kansainväliseen kilpailuun vedoten olisi toteuttamassa myös erilaisia joustavia tuotanto- ja työjärjestelmiä, uutta paradigmaa vastaavia työmarkkinoiden ja palkkasuhteen muutoksia (ks. Kosonen 1988, 143—161). Kysymys on ikään kuin uudesta jaksosta kehittyneiden teollisuusyhteiskuntien kehityksessä. Kehitys kulkee fordistisesta massatuotannosta, »savupiipputeollisuudesta», tietoteolliseen paradigmaan, joustavaan erikoistumiseen (Lovio 1989, 18—20; 137—169), jolloin monet yhteiskunnalliset suhteet ovat uudelleenarvioinnin tilassa. Tällaisessa tilanteessa aiheutuu ongelmia erityisesti siitä, että kansalliset, kansallisvaltioihin sitoutuneet taloudelliset, poliittiset ja myös

sosiaalipoliittiset suhteet sopeutuvat huonosti muuttuneeseen tilanteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhteiskunnan eri osajärjestelmät (talous, työmarkkinat, sosiaalipoliitika...) olisivat kehitymässä eri suuntiin ja etäälle toisistaan.

Fordistisen mallin murrosvaihe olisi siten viemässä pohjaa myös kansallisten sosiaalivaltioiden toiminnalta. Kansainvälistymisen, taloudellisen kasvun hidastumisen ja joukkotyöttömyyden seurauksena sosiaalivaltioiden rahoitusperusta järkkyy, paineet julkisten palvelujen yksityistämiseksi ja kansalaisyhteiskunnallistamiseksi lisääntyvät ja perinteisten sosiaalivaltiolisten uudistusten taustalla olleiden eturyhmien painostusvoima heikentyy (Kasvio 1987,46; Andersson 1990, 31—34). Tässä tilanteessa monet tutkijat ovat alkaneet puhua jopa sosiaalivaltion kriiseistä: kustannuskriisistä, tehokkuuskriisistä ja legitimititeettikriisistä (esim. Karisto & Takala 1985, 12). Toisaalta tällaisten melko ehdottomien »kriisitulkintojen» ohella on myös esitetty varovaisempaa tulkintalinjaa, jonka mukaan kriisin sijasta voidaan puhua pikemminkin joko »sosiaalivaltion laajenemisvaiheen päättymisestä» (Kosonen 1987, 314) tai »sosiaalivaltion uudelleenmuotoutumisesta» (Opielka & Ostner 1987). Mutta miten tuota uudelleenmuotoutumista voisi kuvata? Millainen voisi olla sosiaalipoliitikan käytäntöjen yhdistelmien seuraava eli neljäs vaihe? Ja millaisten ehtojen ja edellytysten perustalta se voisi olla syntymässä?

SOSIAALIPOLIITIKAN UDELLEENMUOTOUTTAMISEN TARVE JA »90-LUVUN SOSIAALIPOLIITIIKKA»

Edellä totesin, että fordilainen kehitystapa olisi tullut jonkinlaiseen murrosvaiheeseen. Mutta millaisia visioita voisi ajatella fordismien jälkeen? Esimerkiksi saksalaiset Joachim Hirsch ja Roland Roth (1986) ovat esittäneet »fordismien murrosvaiheen» ratkaisun liittyvän kahteen seikkaan: kasautumistyyppin muutokseen ja tähän liittyen saita vastaavan uuden hegemoniarakenteen muodostumiseen. Heidän mielestään kapitalistisen tuotantotavan ylläpito edellyttää ratkaisevia muutoksia yhteiskunnan teknologisissa, sosiaalirakenteellisissa ja poliittis-ideologisissa suhteissa. Mikäli nämä muutokset toteutuvat, olisi kysymyksessä »jälkifordistinen» kasautumistyyppi, uudenlainen kehitystapa. He erottavat viisi keskeistä muu-

tosta matkalla jälkifordismiin: (1) mikroelektronikan ja jälkitayloristisen työorganisaation, (2) uuden kulutusmallin, (3) uuden pääoma- ja tuotannonalarakenteen, (4) yhteiskunnan jakaantumisen ja porrastumisen sekä (5) uuden hegemonisen projektin.

Mikroelektronikka ja jälkitayloristinen työorganisaatio kehittyvät uusiksi tuottavuuden kohoamisen strategioiksi, ennakoivat Hirsch ja Roth. Tavoitteena on joukkotuotannon ja joukkotyöläisen korvaaminen eriytyneillä järjestelyillä. Tehokkuus, dynaamisuus ja joustavuus ovat tällöin uusia iskusanoja. Kokonaistyöläinen pyritään lohkomään, samalla kun pyritään muotoilemaan joustavarajaiset työroolit yksittäisille työläisille ja luomaan heille vastuullista itseohjautuvuutta. Olennaista jälkifordismissa on nimenomaan palkkatyöläisen itsekurin korostaminen, joka liittyy siihen hyvin olennaiseen vaatimukseen, että keskeistä on ihmisen ja koneen joustavuus. Muutoksen instrumentina on mikroprosessori (Hirsch & Roth 1986, 106—115).

Uutta jälkifordistista kulutusmalliakin luonnehtii Hirschin ja Rothin mielestä eriytyminen (emt., 119). Väestön kulutuskyky ja kysyntä erilaistuvat. Tuotannon on mukauduttava entistä joustavammin kuluttajien makujen mukaan, mistä aiheutuu aikaisempaa pienempien sarjojen valmistaminen tyydyttämään tätä eriytynyttä kysyntää. Luxus-tuotteiden tuottaminen voidaan toteuttaa joustavasti uuden teknologian avulla. Tällaiset ylellisyystuotteet eivät vaa di välttämättä joukkotuotantoa ja -kulutusta. Toteutuessaan tämä olisi tilanne, jossa automaation myötä siirryttäisiin »tositeolliseen vaiheeseen», uudenlaiseen pääoma- ja tuotannonalarakenteeseen, jossa tehtaastoki jäävät mutta ihmisistä ei enää tarvita yhtä paljon kuin aikaisemmin mekaanisen koneiston elävinä osina. Sen sijaan he siirtyvät monistusprosessin rinnalle erilaisiin valvonta- ja huoltotehtäviin. Kokonaistyöläisen sisäinen rakenne muuttuu tällöin olennaisella tavalla. Sanotaan, että kaikki tiet vievät Roomaan, mutta tämä tie ei sinne veisi — vaan »tehtaasta studioon» (Virtanen 1987), pienirytyksiin ja suurten yritysten pieniin innovatiivisiin yksiköihin.

Jälkifordismia ennakoivat myös yhteiskunnan jakaantuminen tai ylipäänsä porrastuminen, sanovat Hirsch ja Roth edelleen. Uudet tuotantostrategiat jakavat palkkatyöläisiä kahtia epävakaisiin ja vakaisiin ammatteihin. Seurauksena on yhteiskunnan kiihtyvä porrastuminen ja eriytyminen (ks. myös Heinonen 1990, 292—

303). Hirschin ja Rothin arvion mukaan sosiaalivaltiota ei kuitenkaan olla purkamassa tässä ja nyt, vaan pikemminkin tiivistymässä on eräänlainen »segmentoitu korporatismi», joka perustuu yhteiskunnan kahtiajakoon ja uusintaa sitä. Toisin sanoen syntymässä on yhä tehokkaammin ja valikoivammin toimiva turvavaltio. Tässä yhteydessä on toki syytä muistuttaa, että Hirschin ja Rothin tarkasteluhorisonttina on pelkästään Saksan liittotasavalta. Asiaa hyvin konkreettisesti koko Länsi-Euroopan osalta pohtineet Göran Therborn ja Joop Roebroek (1986) ovat puolestaan sillä kannalla, että sosiaalivaltioiden rakentamisen sosiaalinen ja poliittinen perusta vaikuttaa paljon siihen, ryhdytäänkö sosiaalivaltiota karsimaan vai toteutetaan uutta, joustavaa rakennemuutospolitiikka aiemmat etuudet turvaten. Joka tapauksessa useissa Länsi-Euroopan maissa on vaarana syntyä »kaksikolmasosa»-yhteiskunta, jossa on hyvinvoiva enemmistö (»2/3») ja huonosti voiva vähemmistö (»1/3») (ks. Natter & Riedlsperger 1988, 11—21).

Ranskalaisen sääntelykoulukunnan edustajat puolestaan korostavat, että fordismen muros-vaihe voi ratketa vain uusien institutionaalisten rakenteiden avulla, uusien sosiaalisten innovaatioiden avulla — ei siis pelkästään teknologian kehittämisen ja talouden kansainvälistämisen avulla (ks. esim. Aglietta 1979, 162—169; Lipietz 1987). Teknologis-organisatoriset uudistukset toteutuvat kapitalismin oloissa ennen muuta arvoinen eli kilpailun ja hintamekanismin voimasta. Keskeinen ongelma ei kuitenkaan välttämättä ole näiden teknologis-organisatoristen uudistusten tasolla, vaan peruskysymys jälkifordistisen mallin syntymisessä ehkä sittenkin on se, miten synnytetään uusi fordismen kaltainen vastaavuus työprosessin organisoimisen ja väestön uusintamisen (kulutuksen) välille. Talouskasvua tukevien sosiaalisten ja institutionaalisten rakenteiden on siten myös muututtava. Jälkifordistista tuotantoa vastaavat sääntelymuodot tai sosiaaliset innovaatiot on synnyttävä. Rakennemuutos ei ole siten puhtaasti taloudellinen prosessi, vaan keskeisiksi tekijöiksi siinä nousevat ihmisten, erilaisten ryhmien ja luokkien toiminnan tuloksena syntyvät sosiaaliset ja poliittiset kasvuedot, sosiaaliset ja poliittiset innovaatiot.

Alain Lipietz toteaa, että jos nykyiset teknologiset innovaatiot voivat avata ovia murroksen ratkaisulle, niin toki jää edelleenkin erilaisten yhteiskunnallisten liikkeitten ja toimijoiden asiaksi tämän oven avaimen löytäminen (Lipietz

1985). Ja voi lisätä: lukon avaaminen. Tulkiten sääntelykoulukunnan ajatuksia niin, että tuon edellä mainitun avaimen löytämisessä ja lukon avaamisessa tulee sosiaalipoliittisilla innovaatioilla olemaan jälleen kerran hyvin keskeinen merkitys. Siksi esitän seuraavassa kolme huomautusta, eräänlaisen alustavan luonnoksen »90-luvun sosiaalipolitiikan » uudelleenmuuttamisen kehityssuunnista, niistä sosiaalisista innovaatioista, joiden perustalta voisi mahdollisesti luoda edellytykset sosiaalipolitiikan käytäntöjen yhdistelmien neljännelle vaiheelle, »90-luvun sosiaalipolitiikalle».

MONIKOTIMAINEN SOSIAALIPOLITIikka OSANA LAAJAA IHMISKUNNAN RAKENTAMISEN PROJEKTIA: ENSIMMÄINEN HUOMAUTUS

Raimo Lovio (1989, 168—169) katsoo, ettei uusien teknologioiden, kansainvälistymisen ja markkinavoimien vapauttamisen haasteen merkittävyyttä ja suuruutta ole ainakaan erilaisten yhteiskunnallisten liikkeitten piirissä vielä kunnolla tajuttu. Kuitenkin hänen tulkintansa mukaan mitä tiukemmin modernien yritysten joustavat verkostot kansainvälisesti kietoutuvat ja laajentuvat sitä tärkeämmäksi tulee kansallisten sosiaalivaltioiden laajentaminen kansainvälisillä sosiaalipoliittisilla normeilla ja sopimuksilla. Tästä syystä monikotimaisten yritysten rinnalle tarvitaan Lovion mielestä monikotimaista sosiaalipoliittista lainsäädäntöä, joka rakennettaisiin parhaimman maan periaatteen mukaan. Tulkiten Loviota niin, että kysymys on ennen muuta sosiaalisten perusoikeuksien ulottamisesta mahdollisimman laajalle perustalle ensin länsi-eurooppalaisissa puitteissa ja myöhemmin vieläkin laajemmin. Itse asiassa kysymys on YK:n vuoden 1948 ihmisoikeuksien julistuksen ja YK:n vuoden 1966 yleiskokouksen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen ottamisesta vakavasti kansainvälisissä puitteissa.

Lovion (emt., 178) mielestä fordistiseen vaiheeseen liittyneistä sosiaalisista innovaatioista kansallinen sosiaalivaltio on ollut ehkä tärkein. Tältä osin Lovion tulkintaan voi kiistatta yhtyä. Nyt uudessa tilanteessa, sanoo Lovio, uuden tietoteollisen verkostotalouden haaste on korottaa tämä »vanha sosiaalivaltio» ikään kuin toiseen potenssiin. »Luoda sitä vastaava ja laajempikin teknologista kehitystä suuntaava hyvinvointinormisto. Se tuntuu mahdotto-

malta, mutta niin tuntuu mahdottomalta nykyinen skandinaavinen hyvinvointivaltio, jos sitä katsotaan fordistisen paradigman alkumurroksen, 30-luvun laman, perspektiivistä». Lovion hahmottama tehtävä on luonteeltaan kansainvälinen. Globaalin (tai ensialkuun yleiseurooppalaisen) sosiaalivaltion rakentaminen onkin syytä nähdä osana laajaa »ihmiskunnan rakentamisen projektia»(vrt. Manninen 1989, 24—28), jossa paljolti markkinavoimien ehdoilla tapahtuvaa teknologiavetoista rakennemuutosta ja kansainvälistymistä (pääoman, työvoiman, palvelujen ja tavaroiden vapaata liikettä) suunnataan erilaisten sosiaalisten ja ekologisten innovaatioiden avulla vähemmän vaarallisille ja tuhoa tuottaville urille, vähemmän kilpailulliseen kansainvälistymiseen (vrt. OECD 1988; Sundqvist 1988). Kysymys on markkinavoimien valjastamisesta hyvinvoinnin edistämiseen maailmanlaajuisesti, ei yksinomaan eurooppalaisissa puitteissa.

Rinnakkaiset sosiaaliset ja ekologiset riskit (vrt. Beck 1986, 48; Kitzmuller 1988, 204—206) ovat kansainvälistymisen myötä globaaleja, siksi niihin on puututtava myös globaalilla tasolla. Itse asiassa oletan, että uusi jälkifordistinen tuotantojärjestelmä vakiintuu vasta sen jälkeen, kun sitä vastaava sosiaalinen ja ekologinen järjestelmä on kehittynyt. Nykyisessä tilanteessa on perusteltua yhtyä Antti Kasvion (1987, 47—48) esittämään näkemykseen, että »läntisissä teollisuusmaissa jälkifordistista tuotantoa vastaavat sääntelymuodot tai laajemmin ilmaistuna sen edellyttämät sosiaaliset innovaatiot ovat vielä toteutumatta». Kenttä on ikään kuin avoin. Tässä suhteessa analogia 1920—30-lukuihin on mitä ilmeisin, sillä esimerkiksi USA:ssa fordistinen tuotantomalli oli jo tuolloin kehittynyt, mutta uuden kasautumisperiodin käynnistämisen edellyttämiä massamarkkinoita ja sosiaalivaltiollisia rakenteita ei vielä ollut olemassa. Tuolloin tarvittiin suuri talouspula ja New Deal ennen kuin fordistinen kasautuminen ja sitä vastaavat uuskeynesiläiset sääntelymuodot pääsivät kehittymään. Länsi-Euroopassa ja Japanissa nämä edellytykset muodostuivat vasta toisen maailmansodan jälkeen (ks. esim. Andersson 1990, 31; Korpinen 1990, 204).

Nykyisestä kaupan ja pääoman liikkeiden esteiden poistamisesta, kilpailullisesta kansainvälistymisestä (ks. EVA 1987, 18—25), hyötyvät eniten suuryritykset, kielitaitoiset, hyvin koulutetut työntekijät ja kuluttajat. Tämän vuoksi niin ammattiyhdistysliikkeen kuin muidenkin kansalaisjärjestöjen, siis kansalaisyhteiskunnan, pi-

täisi vastapainoksi tälle kilpailulliselle kansainvälistymiselle kyetä luomaan oma kansainvälinen, reaaliajassa oleva yhteistyö, oma Eurooppa-projektinsa (Ahlfors & Kolanen 1988, 115—116; Rönnberg 1990). Juuri tällaisen kansalaisyhteiskuntaan kiinnittyvän yhteistyön kautta saattaisi olla mahdollista luoda monikotimainen lainsäädäntö sosiaalipoliittisista (ja miksei myös ekososiaalisista) kysymyksistä; korottaa vanha sosiaalivaltio toiseen potenssiin ottamalla rakennemuutokseen ja kansainvälistymiseen mukaan paljon puhuttu sosiaalinen ulottuvuus. Tämähän merkitsisi siirtymää pelkästä rakennemuutokseen reagoinnista ja puolustautumisesta kohti aktiivista sosiaalipoliittista muutost strategiaa. Uusi projekti on siten jälleen kerran rakennettava tiedon, taidon ja toiminnan varaan. Tässä suhteessa tarvitaan epäilemättä intensiivistä tutkimusta, rohkeita aloitteita ja hegemonista toimintaa (vrt. esim. Hirsch 1990). Tulevien sosiaalisten innovaatioiden sisältö määräytyy jälleen kerran »itse yhteiskunnallisessa toiminnassa ja sen tuottamana»(Kasvio 1987, 50). Olennaista on, että uusi, monikotimainen sosiaalivaltio ei toteutuessaan rajaudu ahtaasti kansallisvaltioiden puitteisiin ja että se tarjoaa palkkatyösuhteen fordistisen normalisoinnin sijasta ennen muuta edellytyksiä »ihmisten elämänmuotojen pitkälle vietyyn erilaisuuteen ja tätä kautta syntyvään ennennäkemättömään kulttuuriseen rikkauteen» (emt., 49).

Monikotimaisen sosiaalivaltion rakentamisen projekti on epäilemättä strateginen tavoite, johon liittyy koko inhimillisen sivilisaation suuri edistysellinen perinne, mutta joka ei välttämättä toteudu vielä tänään. Tähän kaukotavoitteen pääsemiseksi edellytetään myös kansallisvaltioiden tasolla pitkäjänteisiä reformipoliittikkaa, jossa on sosiaalipoliitiikan osalta käsitäkseni ainakin kaksi välitöntä osa-aluetta ylitse muiden: kattavan perusturvan kehittäminen ja sosiaalivaltioiden palvelujärjestelmien hajuttaminen (ja kansalaisyhteiskuntien vahvistaminen). Tietenkin on ilmeistä, että uudentyypisen, ekologiset seikat huomioonottavan tuotannon ja elämäntavan kysymykset ovat olennainen osa tätä projektia, mutta tässä yhteydessä haluan keskittyä vain sosiaalipoliittikkaan, siksi nämä puolet jäävät tarkastelematta (ks. tästä Beck 1986; 1988; 1988a). Toisaalta voi kyllä sanoa, että seuraavassa hahmottamani sosiaalipoliittinen strategia on myös ekologinen strategia, koska se pyrkii omalla tavalla murtamaan sen teollisen sivilisaation, »teknosysteemin» (von Wright 1989), sosiaalipoliittista perustaa,

joka itsessään on tuhonnut sosiaalista ympäristöä ja luonut uudenlaisia sosiaalisia ja ekologisia riskejä (vrt. Blanke & Sachsse 1987, 309—320). Tällaisen »uuden sosiaalipolitiikan» peruskysymyksiä ovat nimenomaan perusturva ja sosiaalipalvelujen uudelleenorganisointi, mutta samalla siihen liittyy ajatus sosiaalivaltion samanaikaisesta puolustamisesta, kritikoimisesta ja ylittämisestä; sosiaalivaltiota ei hyväksytä sellaisenaan, siis pelkkänä jälkifordismin tukirakenteena, vaan sille halutaan antaa uudenlainen »rooli» (ks. tarkemmin esim. Matties 1987, 36—37; 1990, 54—62).

TALOUDELLISEN SOSIAALIVALTION ELI JAKOVALTION KEHITTÄMISESTÄ: TOINEN HUOMAUTUS

Vain 30 vuotta sitten esitti Pekka Kuusi »60-luvun sosiaalipolitiikka» -ohjelmassaan (1961, 8) hyvin toiveikkaasti, että »ensi kertaa on kansojen keskuuteen virinnut usko siihen, että köyhyys voidaan karkottaa. Kansanvalta, sosiaalinen tasoitus ja taloudellinen kasvu näytävät nyky-yhteiskunnassa kytkeytyvän onnellisella tavalla toisiinsa». Hahmottuvan jakovaltion perustaksi nousi näin luontevasti täystyöllisysoletus. Sosiaalipolitiikan avainkäsitteenä ei enää ollut pelkkä sosiaaliturva, vaan sosiaaliturva — sosiaalivakuutus- ja avustustulonsiirrot — yhdistettynä täystyöllisyyden ja taloudellisen kasvun vaatimuksiin. Ihmisten toimeentulo pyrittiin rakentamaan ennen muuta palkkatulojen varaan, joita sosiaalipoliittisilla etuuksilla täydennettiin. Palkankorotukset ja sosiaaliturva nähtiin taloutta elvyttävänä asioina. Sosiaalipolitiikan erääksi keskeisimmäksi tehtäväksi asetui ihmisten palkkatyöläistäminen ja heidän kulutuskykynsä turvaaminen.

Edellä esitetyistä aineksista rakentui pitkään hyvin toiminut kansallinen sosiaalivaltioprojektimme (ks. tarkemmin Heinonen 1990). Jakovaltiota kehitettiin ennennäkemättömällä tavalla. Jatkuvan vaurastumisen yhteiskunnassa taloudellisen sosiaalivaltion toimeentulojärjestelmä, palkkatyöhön perustuva toimeentulomuoto, toimi ainakin sosiaalihallinnon kannalta hyvin. Pienen vähemmistön toimeentulo voitiin vaivatta järjestää huoltoavun, nykyisen toimeentulotuen avulla. Sen sijaan hidastuvan kasvun, laajan joukkotyöttömyyden ja kiihtyvän keskinäisen kilpailun yhteiskunnassa tämä sosiaalipolitiikkamalli alkoi kohdata ongelmia. Kun taloudellinen kasvu hidastui ja väestön keskinäinen kil-

pailu yhteiskunnassa kiihtyi, aukkopaikat tulivat nopeasti esiin ja ihmiset myös alkoivat pudota niihin. Tässä tilanteessa kasvun hedelmiä ei ollut jakaa kaikille, vaan vain niille jotka olivat ne ansainneet: niille jotka kykenivät »puolustamaan etujaan ja asemaansa» (Aho 1988, 152). Nimenomaisesti juuri tässä tilanteessa alettiin puhua kattavan perusturvan tarpeesta: kansalaistulosta, perustulosta jne... (ks. esim. Lahtinen 1988).

Erityisesti työväenliike on toiminnallaan kyennyt turvaamaan yksilölliset oikeudet lähes kaikille niille, jotka omistavat työvoimansa. Toiminnan menestys on perustunut suurelta osin siihen tosiasiaan, että sosiaalivaltio-ohjelmien toteuttamisen yhteyteen liittyneen jatkuvan taloudellisen kasvun oloissa lähes kaikki käytettävissä ollut työvoima on ollut yritysten kannalta välttämätöntä ja arvokasta. Mutta perusongelma on sosiaalivaltion kiinnittyminen niin vahvasti palkkatyön yhteiskuntaan ja erityisesti ns. täystyöllisyysyhteiskuntaan. Se kehitteli ja turvasi sosiaaliset oikeudet kattavasti vain palkkatyöläisille. Tämän vuoksi pitkäaikais-, nuorisotyöttömät ja pysyvästi työvoimaan kuulumaton väestönosa jäivät palkkatyöläisten sosiaalisten oikeuksien ulkopuolelle (ks. Lehtonen 1988). Tästä kumpusi sosiaalivaltio-ohjelmien eräs musta aukko. Perusturva-keskustelu on ollut eräs tapa yrittää ylittää ja täyttää tämä aukko. Voi yhtyä Ulrich Muckenbergerin ym. (1988, 118) ajatukseen, että uudistamalla sosiaalipolitiikkaa tässä keskustelussa kaavailtujen periaatteiden mukaisesti voidaan sosiaalivaltiolle ominaiset vapauden, tasa-arvon ja sosiaalisen oikeuden arvot säilyttää myös rakennemuutoksen tilanteessa, jossa täystyöllisyys realistisena ja toivottavana normaalitilana on katoamassa.

Uuden keskustelutilanteen taustalla oleva ajatus on se, että sosiaalipolitiikka on ansiosidonnaisten rakenteidensa vuoksi tullut yhä epäsolidaarisemmaksi. Se ei enää ole »huonoosaisten suhteellisen aseman parantamista», kuten Jorma Sipilä (1974) aikoinaan toivoi, vaan sen ylläpitämistä. Tämän vuoksi tarvitaan selaista toimeentulojärjestelmää, jossa kansalaisten toimeentulon ja palkkatyön välistä suhdetta höllennetään. Kysymys on pyrkimisestä sellaiseen sosiaalipoliittiseen toimeentulojärjestelmään, joka perustuisi kansalaisuuteen eikä palkkatyöläisyyteen. Sosiaalituloista tehtäisiin, kuten Jan Otto Andersson (1988, 88) sanoo, »kansalaisoikeus samaan tapaan kuin vaikkapa äänioikeudesta». Sosiaalisten oikeuksien eräs

keskeisin kysymys on kieltämättä oikeus markkina-arvon määräysvallasta riippumattomaan turvalliseen toimeentuloon ilman ehtoja ja tarveharkintaa. Nythän näin ei ainakaan Suomessa ole asianlaita. Toimeentulotuki viimesijaisen toimeentuloturvan muotona on tarveharkintainen tukimuoto, johon ei sisälly mitään itsestäänselvää oikeutta. Käytännössä toimeentuloturvan tekeminen täydeksi sosiaalseksi oikeudeksi merkitsisi erillisten sosiaaliturvajärjestelmien — sairausvakuutus, työttömyysturva, toimeentulotuki ... — yhdistämistä yhtenäiseksi toimeentulojärjestelmäksi ja samalla vähimmäisetujen tason huomattavaa kohottamista. Suomessa on Kansaneläkelaitosta varsin usein esitetty tällaisen tuen maksajaksi (ks. Perustoimeentulotyöryhmä 1986 ja Toimeentulotukityöryhmä 1988). Itse asiassa taustalla oleva idea ei ole mikään uusi, vaan sosiaaliavustusjärjestelmissä (esim. lapsilisissä) samaa periaatetta on Suomessakin sovellettu jo neljänkymmenen vuoden ajan.

PALVELUVALTION PALVELUJÄRJESTELMÄN HAJAUTTAMINEN JA KANSALAISSYHTEISKUNNAN VAHVISTAMINEN: KOLMAS HUOMAUTUS

Tehtaan toimintamalli oli palvelujen tuotannon, siis palveluvaltion, organisoimisen perusmalli. Kypsä palveluvaltio merkitsi siten ositetun työnjakoa noudattavien standardoituja palveluja tuottavien laajojen valtiollisten (ja kunnallisten) palveluverkostojen syntymistä, vieläpä patriarkalisessa järjestyksessä eli ylätasolta käsin. Mutta nykyisessä yksilöllistymisen ja eriytymisen tilanteessa tämä malli ei enää toimi moitteettomasti (ks. Kosonen 1990, 13—14), vaan myös palvelujen on saatava yhä enemmän muotonsa kuluttajilta, kansalaisyhteiskunnasta. Tällöin palvelujen luonnetta pitäisi muuttaa. Ne eivät saisi enää olla tiukasti ylhäältä ohjattuja eikä niihin saisi sisältyä aiempaan tapaan jyrkkiä sääntöjä, määräyksiä ja byrokraattisia muodollisuuksia. Palvelujen eritymiskehitys vastaa tuotannossa toteutuvaa siirtymää massatuotannosta joustavaan erikoistumiseen. Tulvaisuudessa yksilöllistymisen ja eriytymisen edelleen edetessä sosiaalivaltio joutuu kehittämään strategiaansa aiempaa hienojakoisemmaksi, pois standardoiduista, massatuotannon tapaan organisoiduista palveluista. Siitä tulee yhä enemmän räätäliintyötä, elämäntyy-

lipolitiikkaa, jolla edistetään erilaisia yksilöllisiä elämäntyyplejä ja joka toimii aiempaa enemmän ihmisten todellisten elämäntilanteiden kirjon mukaan. Kysymys on pitkälti siitä, että ihmisten eriytyneitä intressejä varten pitäisi luoda erilaisia palvelu- ja tukijärjestelmiä (ks. Greycar 1984, 65—67; Kosonen 1990, 17—18), jolloin sosiaalipoliittiset palveluyksiköt saattaisivat muotoutua aiempaa enemmän osaksi ihmisten »omaksi koettuja tärkeitä yhteisöjä» (Ruohonen 1988, 17), mitä ne nyt sitten kulloinkin ovatkaan: ay-liikkeen yhteisöjä, sukupuoliyhteisöjä, kielellisiä, rodullisia, elämäntyyliyhdyneitä ... (vrt. Noro 1989, 4—5).

Edellä hahmoteltu kehitystie merkitsisi toteutuessaan ensinnäkin kansalaisyhteiskunnan (»itseapu») asteettaista vahvistumista suhteessa palveluvaltioon (»ammattiauttaminen») ja myös markkinoistettuihin palveluihin, mutta toiseksi myös laajojen ammatillisten valtiobyrokratioiden muuttumista aiempaa joustavimmiksi asiakaskeksiksi organisaatioiksi, sosiaalivaltion hajauttamista ja demokratisoimista. Tavoitteena olisi yhtäältä julkisten palvelujen eräänlainen täydentäminen, niiden aukkojen paikkaaminen ja toisaalta julkisten palvelujen muokkaaminen kokonaan uuteen uskoon. Tässä jälkimmäisessä suhteessa voi puhua Pekka Kososen (1990:1990a) tapaan »universalismin ja joustavuuden yhdistelmästä». Sen lähtökohtana on sosiaalivaltion universalismi: etuudet suunnataan edelleen kaikille tietystä maassa asuville. Samalla kehitetään kuitenkin joustavia ratkaisuja eriytyviin tarpeisiin, joita integraatio ja tuotantojärjestelmän muutos nostaa esiin. Haasteena on yhtäältä estää kalliiden byrokratioiden paisuminen ja toisaalta mahdollistaa erityispalveluita mm. terveydenhoidon tai koulutuksen alalla niitä haluaville. Tämä merkitsee niin universaalipalveluiden joustavoittamista kuin uusien yksilöllisempien palvelujen kehittämistä. Tällainen uusi palvelukulttuuri perustuisi yleisiin mutta joustaviin normeihin. Tois-taiseksi uudenlaiselta palvelujen tuotannolta puuttuvat kuitenkin käyvät organisatoriset mallit — tehdas ei kelpaa esikuvaksi ja byrokratia on osoittautunut vanhentuneeksi. Onkin hyvin todennäköistä, että uudenlainen palvelutuotantokäytäntö nousee 90-luvulla aivan uudella tavalla esiin.

Itse asiassa vain silloin kun on olemassa perustava »sosiaalivaltiollinen infrastruktuuri» on olemassa kestävä edellytykset solidaariselle itseavulle, omavastuustrategialle. Siten itseapuva vaatimus ei suinkaan tee ammatillisia ja valti-

ollisia (kunnallisia) palveluja tarpeettomiksi (ks. Bäcker&Kuhn 1986, 75—76). Kaiken kaikkiaan kysymys on kokonaisvaltaisesta palvelujen laadun tietoisesta parantamispyrkimyksestä ja samalla siirtymisestä »virastokulttuurista palvelukulttuuriin» (vrt. Grönroos 1987). Uusina iskukäsittelinä nousevat esiin joustavuus, palveluaitius, palveluhenkisyys ja ihmisten todellisten tarpeiden tuntemus. Perusasia on liukuvan työnjaon luominen julkisesti organisoitujen, markkinavälitteisten sekä omaehtoisesti organisoitujen palvelujen välille (ks. tästä Kasvio 1987, 48; Anttonen 1988, 17), koska vain tätä kautta palvelujärjestelmän kokonaisuus pystyy riittävän nopeasti sopeutumaan uusiin ja alati vaihteleviin olosuhteisiin, ihmisten muuttuviin intresseihin ja luomaan ihmisille kunnolliset edellytykset kunkin omatoimisuuden kehittämiseen. Ylipäätään kysyntää on sellaisista uudelleenjärjestelyistä, jotka »tuovat palvelutuotantoon tehoa ja moni-ilmeisyyttä, lisäävät valinnan mahdollisuuksia ja suojaavat yksilöllisyyttä samalla kuitenkin kadottamatta perinteistä tasa-arvon tavoitetta» (Karisto 1990, 377).

Uusi sosiaalipolitiikka voisi parhaimmillaan merkitä ihmisten suoraan ja aktiivista osallistumista palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen. Toisin sanoen sosiaalipoliittiset toimintajärjestelmät muuttuisivat sellaisiksi, että niiden käyttäjät itse voisivat olla aiempaa aktiivisemmin mukana palvelujen tuottamisessa ja jaossa, mutta palvelutyöntekijät olisivat edelleen pääsääntöisesti sosiaalivaltion ammattilaisia. Ja ehkäpä nimenomaan naiset ovat avainasemassa palvelujen suuntaa määrittäessä, sillä juuri he tuottavat käytännössä pääosan julkisista hyvinvointipalveluista.

Palvelujen tulisi kyetä vastaamaan niiden tarvisijoiden erityisiä intressejä ja ne tulisi kyetä tarjoamaan mahdollisimman kansalais- ja yhteisöpohjaisesti. Gerhard Bäcker (1986, 215) puhuu »demokraattisen kokonaisvastuun pohjalta toimivasta palvelujärjestelmästä», jossa suora vaikuttaminen tapahtuu alueellisesti ja yhteisöllisesti ja epäsuora vaikuttaminen perinteisen kollektiivisen intressiedustuksen pohjalta. Ensimmäinen ja välttämätön askel sosiaalivaltion demokratisoinnissa voisi olla itsehallinnon ja julkisuuden laajentaminen sen sisällä, sillä kuten Bäcker ja Kuhn (1986, 74) toteavat, »vain demokratisoinnin avulla tulee varmistettua instituutioiden suoja- ja huoltopoliittisen rationaliteetin pysyvyys yksityisiä jako- ja herruusintressejä vastaan». Asiaa voisi tulkita Erich Kitzmullerin (1988, 216) hengessä siten, että itsehallinto

ja julkisuus voisivat toimia ikään kuin ennaltaehkäisevinä »muutoksenhakuinstansseina». Ne takaisivat sen, että aloittelisuus ja vaikutusvalta voisivat säilyä palvelujen tarvisijoilla. Työntekijöiden itsemäärääminen ja asiakasdemokratia ovatkin uuden palvelukulttuurin olennaisia osatekijöitä.

ALAMAIKISISTA KANSALAIKISIKSI

Oletan, että tulevaisuuden sosiaalipolitiikka alkaa yhä enemmän muistuttaa ikään kuin palkintopallia, jossa sekä yksityinen (markkinointu) sosiaalipolitiikka että yhteistoiminnallinen sosiaalipolitiikka (omavastuustrategia) tulevat varsinkin sosiaalipalvelujen osalta kasvamaan. Kuitenkin valtiollinen sosiaalipolitiikka, erityisesti taloudellisen sosiaalivaltion eli jakovaltion muodossa, jää selvästi suurimmaksi palkintopallin keskelle. Sen sijaan hopea- ja pronssimitaleista käytävä kamppailu tulee mitä suurimmalla todennäköisyydellä kiihtymään.

Kokonaisuutena tilanne sosiaalisten innovaatioiden osalta on käsittääkseni avoin: »uusi teoria» ja »uusi projekti» ovat vasta tuotoutumassa, tässä ja nyt, hegemonisessa ja monimuotoisessa toiminnassa, joka koskee niin yhteiskuntateoriaa kuin itse käytännön toimia. Suomen osalta eräs 1990-luvun tärkeimmistä kysymyksistä on, jatkaako Suomi alamaisyhteiskuntana vai kehittykö se aidosti »kansalaisyhteiskunnaksi»? Vastaus vaikuttaa ratkaisevasti myös suomalaisen sosiaalipolitiikan kohtaloon. Tuleva sosiaalipolitiikka on siten jälleen kerran tiedon, taidon ja toiminnan asia. Tulevaisuus on tässä ja nyt avoin, siitä kamppaillaan. Uudet sosiaalipolitiikan käytäntöjen yhdistelmät (»neljäs vaihe»...) tullaan jälleen kerran »kirjoittamaan» teoilla, käytännön toimenpiteillä, joita teoreettiset ja intellektuaaliset innovaatiot toki olennaisella tavalla voivat suunnata. Seisomme jälleen kerran kynnyksellä, jolla — 1920-luvun Olavi Paavolaista (1929, 15) lainatakseni — »menneisyyden totuuksiin ei enää uskota, tulevaisuuden totuudet eivät ole vielä hahmoittuneet. Ei ole muuta varmuutta kuin nykyisyys — ja jos kysyt sen totuutta, niin se vastaa vain: etsi!» On siis visioiden, ideoiden ja ideologioiden vapaan vaihdon ja kilpailun aika.

LÄHDELUETTELO

- Aglietta, Michel: *A Theory of Capitalist Regulation*. London 1979.
- Ahlfors, Bo—Kolanen Risto: *Politiikka menestyksen Suomessa*. Helsinki 1988.
- Aho, Simo: *Palkkatyö yhteiskunnallisen järjestyksen perustana*. Jyväskylä 1988.
- Alestalo, Matti—Uusitalo, Hannu: *Finland. Teoksessa Peter Flora (ed.): Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 1*. Berlin/New York 1986.
- Allen, Tuovi: *Suomalaisen hyvinvointivaltion kehityspiirteitä — köyhäinhoidosta hyvinvointiin ja tasaraivoon*. Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos, Kat-saus 4/1988.
- Andersson, Jan Otto: *Ajatus toisenlaisesta elämästä*. Teoksessa Ilpo Lahtinen (toim.): *Kansalaispalkka. Ken elää sen syömänkin pitää*. Turenki 1988.
- Andersson, Jan Otto: *Hyvinvointivaltion kolme vaihtoehdot tulevaisuutta*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1990.
- Anttonen, Anneli: *Yhteisöllisen sosiaalipolitiikan aikaan? Sosiaalinen aikakauskirja 3/1988*.
- Anttonen, Anneli: *Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan*. Sosiaaliturvan Keskusliitto, Helsinki 1989.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/M. 1986.
- Beck, Ulrich: *Gegengifte: Die organisierte Unverantwortlichkeit*. Frankfurt/M. 1988.
- Beck, Ulrich: *Antropologinen shokki. Tsernobyli ja riskiyhteiskunnan ääriviivat*. Kulttuurivihkot 5—6/1988 (a).
- Blanke, Thomas—Sachsse, Christoph: *Ökologisch helfen?* Teoksessa Michael Opelka & Ilona Sachsse, Christoph Ostner (Hrsg.): *Umbau des Sozialstaats*. Essen 1987.
- Bäcker, Gerhard: *Sozialpolitik durch Dienstleistungen — Zukunftsperspektiven des Sozialstaats*. WSI Mitteilungen 3/1986.
- Bäcker, Gerhard—Kuhn, Hagen: *Zukunft der Arbeit — Zukunft der Sozialpolitik*. Soziale Sicherheit 3/1986.
- Esping-Andersen G.: *Politics against Markets*. Princeton/New Jersey 1985.
- Esping-Andersen G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge 1990.
- EVA 1987: *Uuteen yhteispeleihin*. Helsinki 1987.
- Greycar, Adam: *Security, Services and Companionship*. Teoksessa Helga Nowotny (ed.): *Thought and Action in Social Policy. Social Concerns for the 1980s*. Wien 1984.
- Grönroos, Christian: *Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa*. Helsinki 1987.
- Hakanen, Yrjö: *Urho Kekkosen poliittisen ajattelun kehitys*. Kulttuurivihkot 7/1986.
- Heinonen, Jari: *Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon*. Näkökulma suomalaisen sosiaalipolitiikan syntyyn, kehitykseen ja murrokseen 1800-luvulta nykypäivään. Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol. 302. Vammala 1990.
- Hirsch, Joachim: *Kapitalismus ohne Alternative?* Hamburg 1990.
- Hirsch, Joachim—Roth, Roland: *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus*. Hamburg 1986.
- Hjerpe, Riitta: *Suomen talous 1860—1985*. Kasvu- tutkimuksia XIII, Suomen Pankki, Helsinki 1988.
- Hyväri, Susanna—Tuominen, Tiina: *Palkkatyöhön perustuva toimeentulomuoto ja sen kriisi*. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 86/1987.
- Jaakkola, Jouko: *Työväen avustuskassat 1800-luvun Tampereella*. Teoksessa Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol. 202. Tampere 1986.
- Julkunen, Raija: *Hyvinvointivaltio ja naiset*. Tiede ja edistys 2/1990.
- Kalela, Jorma: *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki 1989.
- Karisto, Antti: *Hyvinvointivaltio ja uusi palvelukulttuuri*. Teoksessa Suomi 2017. Jyväskylä 1990.
- Karisto, Antti—Takala, Pentti: *Sosiaalivaltion kriisi*. Helsinki 1985.
- Kasvio, Antti: *Tuotanto ja sosiaalipolitiikan tulevaisuus*. Sosiaalipolitiikka 1987. Vammala 1987.
- Kettunen, Pauli: *Poliittinen liike ja kollektiivisuus*. Suomen historiallinen Seura. Helsinki 1986.
- Kitzmüller, Erich: *Soziale Alternativen*. Teoksessa Ehrenfried Natter & Alois Riedlsperger (Hrsg.): *Zweidrittelgesellschaft*. Wien 1988.
- Korpi, Walter: *Den demokratiska klasskampen*. Svensk politik i jämförande perspektiv. Kristians-tad 1981.
- Korpi, Walter: *Työväenluokka hyvinvointikapitalismis-sa*. Jyväskylä 1984.
- Korpinen, Pekka: *Kohti itsehallinnollista markkinasosialismia*. Teoksessa Kolanen Risto & Suomela Kave-li (toim.): *Uusi Eurooppa haaste vasemmistolle*. Helsinki 1990.
- Kosonen, Pekka: *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Jyväskylä 1987.
- Kosonen, Pekka: *Kapitalismin ja hyvinvointivaltion näkökulmat*. Helsinki 1988.
- Kosonen, Pekka: *Integraatio ja pohjoismainen malli — uusien strategioiden mahdollisuudesta*. Suomen ICSW -neuvottelukunta, Julkaisuja 1/1990. Helsinki 1990.
- Kosonen, Pekka: *Mihin suuntaan hyvinvointivaltio?* Teoksessa Kolanen & Suomela (toim.): *Uusi Eurooppa haaste vasemmistolle*. Helsinki 1990 (a).
- Kuusi, Pekka: *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo 1961.
- Lahtinen, Ilpo: *Kansalaispalkka. Ken elää sen syömänkin pitää*. Turenki 1988.
- Lehtonen, Heikki: *Kapitalismin ja hyvinvointivaltion yksilölliset oikeudet*. Sosiologia 1/1988.
- Lipietz, Alain: *Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff »Regulation«*. PROKLA 58/1985.
- Lipietz, Alain: *Mirages and Miracles: the Crises of Global Fordism*. London 1987.
- Lovio, Raimo: *Suomalainen menestystarina*. Tietoteo-lisen verkostotalouden läpimurto. Helsinki 1989.
- Lutz, Burkart: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*. Frankfurt/New York 1984.
- Manninen, Juha: *Kohti »ihmiskunnan rakentamisen» suurta projektia*. Teoria ja politiikka 65b/1989.
- Matthies, Aila-Leena: *Ekologinen sosiaalityö*. Sosiaaliviesti 2/1987.
- Matthies, Aila-Leena: *Kapinasta muutoksen malliksi*. Vaihtoehtoinen sosiaalityö Suomessa. Juva 1990.
- Muckenberger, U. ym.: *Valtion takaama perustulo — tämän päivän sosiaalipolitiikkaa*. Teoksessa Ilpo Lahtinen (toim.): *Kansalaispalkka*. Turenki 1988.
- Natter, Ehrenfried—Riedlsperger, Alois: *Zweidrittelgesellschaft. Spalten, splittern — oder solidarisie-*

- ren? Wien 1988.
- Noro, Arto: Yksilöllistynvä palkkatyöläisyhteiskunta kyllä, entä posttraditionaalit yhteisöt? *Sosiologia* 1/1989.
- OECD 1988: *New Technologies In the 1990s. A Socioeconomic Strategy*. Paris 1988.
- Opielka, Michael—Ostner, Ilona: *Umbau des Sozialstaats*. Essen 1987.
- Paavolainen, Olavi: *Nykyaikaa etsimässä. Esseitä ja pakinoita*. Keuruu 1990 (1. painos 1929).
- Palmgren, Raoul: *Suuri linja Arwidssonista vallankumouksellisiin sosialisteihin*. Helsinki 1948.
- Perustoimeentulotyöryhmä 1986: *Perustoimeentulotyöryhmän muistio (osa 2)*. Työryhmämuistio 1986:2. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1986.
- Ruohonen, Markku: *Tulevaisuuden sosiaalipoliittiset haasteet. Sosiaalihuollon tulevaisuus*. Keskustelualoitteita. Sosiaalihallitus, Helsinki 1988.
- Rönneberg, Leif: *Sosiaalialalle tarvitaan oma Eurooppa -projekti*. HESA 14.11.1990.
- Sipilä, Jorma: *Sosiaalipolitiikka*. Helsinki 1974.
- Soikkanen, Timo: *Kansallinen eheytyminen — myytti vai todellisuus*. Juva 1984.
- Sundqvist, Ulf: *Teknologian kehitys ja sen yhteiskunnalliset vaikutukset*. *Sosialistinen Poliitikka* 4/1988.
- Therborn, Göran—Roebroek, Joop: *The Irreversible Welfare State: Its Recent Maturation, Its Encounter with the Economic Crisis, and Its Future Prospects*. *International Journal of Health Services* 3/1986.
- Toimeentulotukityöryhmä 1988: *Toimeentulotukityöryhmän muistio*. Työryhmämuistio 1988:32. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1988.
- Virtanen, Matti: *Tehtaasta studioon*. Helsinki 1987.
- von Wright, Georg H.: *Edistyksen myytti*. Puheenvuoro keskusteluun modernista. *Tiede ja edistys* 1/1989.