

mattava osuus kansalaissektorilla politiikan vahvasta maskuliinisesta dominanssista. Hän tuo esille huolestuttavaa todistusaineistoa siitä, että naisten rooli määrittyy osaksi laajempaa näkemystä kansalaisyhteiskunnasta valtion apulaisena, ei vastustajana. Tätä roolia myös määritellään uudelleen valtion ja kansalaisjärjestöjen välisessä vuorovaikutuksessa, jota luonnehtivat isäntä-alainen -suhteet. Nämä tutkimustulokset yhdistettyinä tutkimuksen

empiiriseen rikkauteen ja analyttiseen hienovaraisuuteen tekevät Salmenniemen kirjasta arvokkaan lähteen tutkijoille, jotka ovat kiinnostuneita sukupuolesta ja kansalaistoiminnasta jälkikommunistisena aikana ja sen jälkeen.

**Laura A. Henry**

*Englannista suomentanut  
Hanna Ruutu.*

---

## Politiikalla on väliä – Venäjälläkin

**Linda J. Cook: *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe.* New York: Cornell University Press, 2007.**

Venäjän tämän hetken suurimpia yhä ratkaisemattomia haasteita on se, millainen hyvinvointivaltiomalli maahan muodostuu. Viime vuosien talouskasvusta huolimatta moni kansalainen elää köyhyydessä, sosiaalinen epätasa-arvo on arkitodellisuutta, kaikkien saatavilla olevien hyvinvointipalvelujen laatu ja taso on kyseenalainen eivätkä kansalaiset luota palvelujen tarjoajiin. Yksi Venäjän keskeisistä ongelmista on eittämättä väestön väheneminen: matalan syntyvyyden ja korkean kuolleisuuden vuoksi tilanne on johtanut rauhan aikana ennennäkemättömään väestön vähenemiseen. Vaikkakin aivan viimeaikainen kehitys on ollut hieman positiivisempaa, väestön vähenemisen voi odottaa silti jatkuvan. Myös tämä ilmiö kytkeytyy hyvinvointikysymyksiin: Venäjän demografinen kriisi liittyy ennen kaikkea miehiin, ja heidän elämänmuutoksilla estetäviin kuolemiinsa. Miesten enenaikaiset kuolemat ovat pääsyy väestökatoon. Näiden syynä ovat pääasiallisesti epäterveellisiin

elintapoihin liittyvät ei-tarttuvat krooniset sairaudet. Valtiotasolla väestön terveysongelmat ja demografinen kriisi on huomattu ja tunnustettu. Yksi Venäjän neljästä kansallisesta prioriteettiohjelmasta, joiden kautta talouskasvusta saatuja valtion varoja ohjataan polttavimpiin ongelmiin, onkin kohdistettu terveyskysymyksiin. Paradoksaalista kuitenkin on, että federaatiohallinto kiinnittää nyt huomiota pääasiallisesti miesten enenaikaisista kuolemista johtuviin demografisiin ongelmiin kannustamalla naisia synnyttämään, ilman kokonaisvaltaista, naisehtoista – tai miesehtoista – hyvinvointistrategiaa. Joka tapauksessa terveysohjelmaa voi pitää muun kolmen kansallisen ohjelman ohella – koulutus, asuminen ja maaseudun kehittäminen – jonkinlaisena käänteenä 1990-luvulla alkaneesta liberalisoinnista takaisin lähemmäs valtiojohtoista hyvinvointimallia.

Joulukuuisessa Aleksanteri-konferenssissakin pääpuhujana esiintyneen Brownin yliopiston politiikantutkimuksen professori Linda J. Cookin vuoden 2007 lopulla ilmestynyt kirja *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe* on varsin kokonaisvaltainen makrotasoinen esitys hyvin-

vointivaltiomallin kehityksestä Venäjällä ja neljässä muussa entisessä sosialistisessa maassa 1990-luvun alusta 2000-luvun alkupuolelle – Venäjän osalta presidentti Putinin ensimmäisen kauden loppuun. Vaikka Putinin toinen kausi ja senaikaiset kehityskulut kohti valtiojohtoisempaa mallia jäävät Cookin teoksen ulkopuolelle, on teos eittämättä parhaita ja kokonaisvaltaisimpia esityksiä jälkisosialistisen hyvinvointimallin kehityksestä kattaen pitkän ajanjakson vuodesta 1990 vuoteen 2004.

Cookin tarkastelu ulottuu hyvinvointivaltion pääalueisiin – terveyteen ja koulutukseen, eläkkeisiin, sosiaaliturvaan ja työelämään. Hänen keräämänsä Venäjää koskeva primääriaineisto on vaikuttava, eikä lukija voi kuin ihailla hänen rakentamaansa synteisiä. Lainsäädännöllisten dokumenttien, puolueohjelmien ja muun kirjallisen materiaalin lisäksi Cook on haastatellut yli sataa sosiaalipolitiikan asiantuntijaa sekä lainsäädäntö- että toimeenpanovallan edustajaa vuosina 1993–2005. Vertailumaita – Puolaa, Unkaria, Kazakstania ja Valko-Venäjää – Cook tarkastelee sekundaarisaineiston kautta. Siitä häntä ei voi moittia sillä olisi ollut mahdotonta hallita primääriaineistoa vastaava määrä materiaalia neljän muunkin maan osalta.

Ilahduttavaa on, että toisin kuin useat angloamerikkalaiset tutkijat, Cook tuntee Gøsta Esping-Andersenin klassisen tyypologisoinnin kolmesta – liberaalista, konservatiivisesta ja sosiaalidemokraattisesta – hyvinvointimallista. Näin ollen Cookin ote on monia angloamerikkalaisia analyysejä moniulotteisempi, koska hänen tarkastelunsa lähtökohtana ei ole vain liberaali traditio, mikä ainoana lähtökohtana on usein yksipuolinen ja ongelmallinen. Oikeutetusti Cook kuitenkin toteaa, että sosia-

listisen järjestelmän romahdettua 1990-luvulla liberaali paradigma määrittä sosiaalipoliittikkaa jälkisosialistissa maissa – edellä mainituista maista Valko-Venäjää lukuun ottamatta. Venäjän osalta Cook tulee johtopäätökseen, että liberalisointiprosessi saatiin päätökseen Putinin ensimmäisellä kaudella (2000–2004). Putinin toinen kausi (2004–2008) muun muassa demografisine kriiseineen ja valtiollisine kansallisine ohjelmineen enteili jonkinlaista käännettä liberaalista valtiojohtoisempaan malliin.

Esping-Anderesenin johdattama Cook tarkastelee politiisten voimien ja intressiedustuksen merkitystä hyvinvointireformeille. Cookin pääargumentti on, että politiikalla on väliä. Hänen mukaansa pikemminkin poliittiset kuin taloudelliset tekijät määrittävät politiikkauudistusten vaikutukset. Jälkisosialistisissa maissa keskusjohtoinen ja valtion budjetista rahoitettu, työhön perustuva, periaatteessa kaikkien saatavilla oleva kokonaisvaltainen hyvinvointijärjestelmä oli sosialismin romahdettua purettava taloudellisista syistä. Cook kuitenkin osoittaa näiden viiden maan avulla, että lähtökodiltaan samanlaisissa maissa lopputulos oli hyvin erilainen riippuen siitä, missä määrin yhteiskunnalliset intressit pääsivät vaikuttamaan reformin kulkuun. Cook ei siis väitä, että taloudellisilla paineilla ei olisi merkitystä, mutta hänen argumenttinsa on, että vaikka taloudelliset tekijät voivat sanalla tarpeen ja toimia moottorina hyvinvointireformeille, muutosten laajuus ja seuraukset ovat alttiita poliittisille neuvotteluille. Siellä missä erilaiset edustukselliset instituutiot, poliittiset ja intressiryhmät ovat riittävän vahvoja, voivat ne rajoittaa valtiojohtoon usein talouspaineista kumpuavia liberalisointipyrkimyksiä. Näin kävi Cookin mukaan Venäjällä presidentti Jeltsinin toisella kau-

della (1994–1999) sekä Puolassa ja Unkarissa.

Cook mukaan kaikissa tarkastelluissa viidessä maassa oli sosialistisen järjestelmän romahdettua samankaltainen hyvinvointijärjestelmä, mutta välttämättömien reformien tulos lopulta erilainen. Venäjän osalta hän tekeekin varsin uskottavan periodisoinnin: Jeltsinin ensimmäistä kautta (1991–1993) Cook kutsuu neuvottelemattoman liberalisoinnin (*non-negotiated liberalization*) kaudeksi, jolloin yhteiskunnallisia valtiojohtoista hyvinvointia puoltavia protesteja ei huomioitu. Presidentialainen toimeenpanovalta ajoi liberaaleja uudistuksia. Osa sosiaalisektorin eliitistä oli näitä vastaan, mutta vastarinta oli liian heikkoa ja järjestäytymätöntä. Duuma oli heikko, kuten myös sen ja yhteiskunnan välinen linkki. Tämän tuloksena hyvinvointijärjestelmä järjestettiin uudelleen siten, että federaatiotasolla valtio pitkälti vetäytyi sosiaalikuluvastuistaan. Vastuuta hyvinvoinnin tuottamisesta desentralisoitiin federaation subjekteille ja kunnille, joista valtaosan resurssit olivat täysin riittämättömät vastaamaan uusiin velvollisuuksiin. Tämä johti valtaviin alueellisiin eroihin. Jeltsinin ensimmäistä kautta luonnehtiikin epätasa-arvon ja köyhyyden kärjistyminen, jotka koskettivat erityisesti monilapsisia perheitä ja vanhempia naisia.

Jeltsinin toisen kauden (1994–1999) Cook nimeää riitautetuksi liberalisoinniksi (*contested liberalization*), jonka tuloksena oli poliittinen umpikuja toimeenpano- ja lainsäädäntövallan välillä. Myös tällöin valtiojohto ja presidentialainen toimeenpanovalta ajoivat voimakkaasti liberalisointia, mutta valtiojohtoista hyvinvointimallia puoltavat intressit onnistuivat estämään reformien etenemisen. Ne eivät kuitenkaan onnistuneet muuttamaan kehityskulun suuntaa, sillä

uusi poliittinen järjestelmä oli vielä heikko ja fragmentoitunut. Tällöin duumassa voi sanoa toimineen monipuoluejärjestelmän, ja Cookin mukaan merkittävimpiä järjestelmän liberaalisoinnin vastavoimia olivatkin muun muassa Kommunistinen puolue ja Maatalouspuolue jyrkimmin, sekä jossain määrin Naisten puolue ja Jabloko. Myös naisvaltaisten terveys- ja koulutussektorin työntekijät sekä virkamiehistö vastustivat aktiivisesti reformeja. Vaikka Cook ei kirjassaan muilta osin mainittavasti nosta sukupuolta esiin, hän korostaa, että tällöin naisten rooli oli merkittävä, sillä varsinaisen Naisten puolueen lisäksi naiset olivat verkostoituneet myös yli puoluerajojen puolustamaan nais- ja perheystävällisempää hyvinvointipoliittikkaa. Tämän jälkeen Cookin mukaan naisten äänestyskäyttäytyminen duumassa on noudattanut puolue- linjoja. Riitautettu liberalisointi johti lamaantuneeseen alirahoitettuun sekä epätasa-arvoa edelleen kasvattavaan järjestelmään.

Putinin ensimmäistä kautta (2000–2004) Cook taas kutsuu eliitin keskuudessa neuvotelluksi liberalisoinniksi, jolloin liberaalin hyvinvointijärjestelmän läpimurron voi sanoa tapahtuneen. Putinin vahva reformitiimi vei uudistukset läpi. Hyvinvointi-intressejä puolustavien sektoriministeriöiden eliitti sai kuitenkin neuvoteltua itselleen joitakin kompensatioita. Duuma oli pitkälti presidentin käsissä, ja vaikka joitakin yhteiskunnallisia protesteja esiintyi, esimerkiksi kategoristen etuuksien rahaksi muuttamista vastustaneet laajat mielenosoitukset, ei Putin niitä Cookin mukaan kuunnellut. Mielenkiintoista on, että tässä vaiheessa Venäjän talouskasvu oli voimakasta, joten liberalisointi ei enää ollut niinkään talouden sanelemaa, vaan Cook katsoo sen olleen presidentinhallinnon ideologinen päätös.

Vertailumaista Cook osoittaa, että Puolassa ja Unkarissa, joita voi jo 1990-luvulta lähtien kutsua monipuoluedemokratioiksi toimivine lainsäädännöllisine instituutioineen ja aktiivisine ammattiyhdistysliikkeineen, eri intressiryhmät kykenivät neuvottelemaan kannattajakunnalleen kompensaatiota liberalisoinnin aiheuttamista menetyksistään. Cook kutsuukin Puolan ja Unkarin tapauksia yhteiskunnan kanssa neuvotelluksi liberalisoinniksi. Sen sijaan toimeenpanovallan dominoimissa autoritäärisissä valtioissa Kazakstanissa ja Valko-Venäjällä eri yhteiskunnallisten ryhmien intressejä ei huomioitu, vaan valtiojohto päätti ilman poliittista neuvottelua hyvinvointimallin kehityskulun – vaikkakin täysin erilaisella tuloksella. Kazakstan päätyi nopeaan hyvinvointijärjestelmän neuvottelemattomaan liberalisointiin. Valko-Venäjällä puolestaan liberalisointia ei tapahtunut, vaan neuvostotyyppinen valtiojohtoinen järjestelmä ja tämän myötä kohtalainen hyvinvointipanostus säilyivät.

Cookin teosta voi kutsua vaikuttavaksi ja mittavaksi makrotasoiseksi synteeksiksi. Mielen-

kiinnolla jäänkin odottamaan Cookin analyysiä Putinin toisen kauden uusista tuulista, joita hän on suullisissa esityksissään luonnehtinut syntyvyyttä edistäviin, pronatalistisiin arvoihin perustuvaksi valtiojohtoiseksi käänteeksi. On täysin ymmärrettävää, että tällaisessa synteessä Cook keskittyy makrotason analyysiin, mutta Venäjän kokoisessa maassa alueelliset erot ovat valtavia, joten on hyvä muistaa, että Venäjän hyvinvointijärjestelmän tarkastelun tulisi yltää myös alue- ja paikallistasolle. Vaikka hyvinvointipolitiikan peruslinjat tuotetaan federaatiotasolla, ovat federaation subjektit, alueet vastuussa hyvinvointijärjestelmän toimeenpanosta ja luonnollisesti konkreettiset hyvinvointipalvelut tuotetaan lähellä kansalaista, kunnissa. Erityisesti viimeaikaisen paikallishallintouudistuksen myötä pienillä kunnilla on täysin riittämättömät resurssit näiden palveluiden tuottamiseen. Näyttäisikin siltä, että puhtaan valtiojohtoisen taikka liberaalin mallin sijaan kunnissa paikalliset hyvinvointivajeen paikkaamisyri-tykset ovat mitä moninaisimpia. Esimerkiksi oma tutkimukseni

enteilee, että Karjalan pienissä kunnissa paikallisille ratkaisuille on tilaa, ja niistä vastuun kantavat pitkälti julkisella sektorilla ja kansalaisyhteiskunnan alueella toimivat aktiiviset naiset, joiden sosiaalipoliittinen eetos juontuu jo neuvostoajoilta. Federaatiotasoisesta politiikasta, kuten kansallisista ohjelmista, ollaan hyvin tietoisia, mutta niiden toimeenpanon suhteen voidaan olla hyvinkin innovatiivisia. Ilman näitä kollektiivisesti mutta kovin paikallisesti toimivia naisia voisivat paikalliset hyvinvointipalvelut olla vielä huomattavasti huonommassakin jamassa.

Linda Cookin kirjaa voi suositella lämpimästi kaikille niin jälkisosialististen hyvinvointijärjestelmien kuin poliittistenkin järjestelmien kehityskuluista kiinnostuneille. Kokonaisvaltaisuutensa ansiosta kirja sopii mainiosti myös vaikkapa oppikirjaksi niin politiikantutkimuksen, yhteiskuntapolitiikan kuin Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen aihetta sivuaviin opintokokonaisuuksiin.

**Meri Kulmala**