

P. HALL, H. LAND, R. PARKER, A. WEBB:
Change, Choice, and Conflict in Social Policy.
 Heineman, London 1975.

Hallin, Landin, Parkerin ja Webbin yhteisesti kirjoittaman teoksen »Change, Choice, and Conflict in Social Policy» johdannossa väitetään, että brittiläisen sosiaalipolitiikan kehittymistä kuvaaville teoksille on ominaista tiukka pitäytyminen konsensuaalisten ja funktionaalisten selitysten traditiossa. Sosiaalipoliittinen uudistus esitetään aina tapahtuvan joko seurauksena sosiaalisen ongelman yleisestä tiedostamisesta ja laajasta yksimielisyydestä sen ratkaisutavassa, tai funktionaalisenä välttämättömyytenä urbanisoituvan ja teollistuvan yhteiskunnan kehittämisessä. Esimerkkinä tällaisesta selityksestä voidaan lainata Englannissa runsaasti käytettyä oppikirjaa, jossa todetaan mm: »By the first decade of the twentieth century the time was ripe for government action to secure an improvement in the national standard of physical efficiency, and public opinion, shocked by the revelations as to the number of army recruits rejected on ground of physical unfitness during the fourth African War, was ready to accept it.» Tunnettu on myös Titmusin lause: ... »all collectively provided services are deliberately designed to meet certain socially recognized 'needs', they are manifestations first of society's will to survive as an organic whole and secondly of the expressed

wish of all the people to assist the survival of some people.»

Hallin, Landin, Parkerin ja Webbin työ on yritys murtaa tätä perinnettä. Se ei hyväksy konfliktien ja konsensuksen implisiittisyyttä sosiaalipolitiikan kehittymistä erittelevässä analyysissä. Se ei myöskään tahdo hyväksyä näkemystä, jonka mukaan sosiaalipolitiikka kasautuisi yrityksistä ratkaista jatkuvasti ilmaantuvia konflikteja yhteiskunnassa. Sen sijaan se pyrkii tutkimaan, missä suhteissa konflikti ja konsensus ovat toisiinsa, mitä niiden läsnä- tai poissaolo sosiaalipolitiikan muotoutumisprosessin eri vaiheisiin vaikuttaa.

Tekijät testaavat lähestymistapaansa tarkastelemalla kuutta erillistä esimerkkiä brittiläisen sosiaalipolitiikan historiasta. He tunnustavat olevansa tietoisia niistä ongelmista, jotka liittyvät tällaisen tapaustutkimuksen tulosten yleistettävyyteen ja käyttökelpoisuuteen teoriaa muodostettaessa, mutta katsovat niiden olevan periaatteessa ratkaistavissa, kunhan tietyt viitekehysten määrittelyt, kysymysten asettamista ja tapausten valintaa koskevista ehdoista on täytetty.

Teoksessa on käytetty viitekehysten määrittelymiseen varsin runsaasti tilaa. Poliittisen järjestelmän analyysi, josta ensisijaisesti vastaa Adrian Webb, käsittää kirjasta noin viidenneksen, so. runsaat sata sivua. Webb pyrkii osoittamaan, että Britanniassa yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko ei muotoudu yhdessä koordinoitussa, strukturoidussa ja monoliittisessä systeemissä, vaan itsenäisyytensä asteelta ja alistussuhteilta moninaisessa alasysteemien joukossa, joka ei muodosta mitään yksinkertaista hierarkiaa. Selvimmin rakenteen hajanaisuus ilmenee, kun tarkastellaan, miten uudistusaloitteiden ja -vaatimusten tuottaminen ja käsitteleminen tapahtuu. Huolimatta siitä, missä järjestelmän osassa asia on pantu vireille, sitä aina uhkaa vaara tulla suodatetuksi pois niin, ettei sen vaatimaa muutosta tai uudistusta yhteiskuntapolitiikkaan tehdä. Webb korostaa, että tämä ei ensisijaisesti johdu järjestelmän rakenteesta, vaan siitä, että politiikan prosessi itsessään on pluralistinen sekä toiminnaltaan että muodoiltaan. Asioiden käsittelyyn osallistuvat aktorit omaavat erilaisia arvoja, ideo-

logioita, menettelytapoja ja vallankäyttömuotoja. Näin ollen nousee keskeiseksi kysymys, miten poliittisen järjestelmän rakenteellisesti eriytyneet alasysteemit toimivat. Vahvistavatko ne toistensa vaikutusta pyrkimällä sulkemaan joitakin kysymyksiä ja ratkaisuja kokonaan käsittelyn ulkopuolelle, vai toimivatko ne toisiaan täydentäen siten, että tarkasteltavaksi nousee erilaisia kysymyksiä ja ratkaisuvaihtoehtoja. On tarkasteltava myös vallan jakautumisen ongelmaa. Onko kaikilla eturyhmillä yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon? Voiko kilpailu vallasta, vallan käyttäminen tai kompromissien etsiminen muodostaa hyväksyttävän perustan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiselle? Eikö päinvastoin jatkuvasti jouduta tilanteisiin, joissa pienten ja heikkojen ryhmien intressit olisi asetettava etusijalle?

Kirjassa esitellään tätä varten kaksi poliittisen järjestelmän mallia, joista edellisessä, pluralistis-demokraattisessa mallissa, lähdetään vallan jakautumisen tasaisuudesta, konfliktien kumuloitumattomuudesta ja konfliktien tehokkaasta säätelystä, ja toisessa, luokkateoreettisessa mallissa, lähdetään taloudellisen ja poliittisen vallan keskittymisestä yhden dominoivan luokan käsiin. Tekijät pyrkivät muodostamaan näistä kahdesta mallista jonkinlaisen välimuodon olettaen, että »the making of day-to-day policy in social issues in Britain does operate within a distinctly pluralist process, but that the limits of policy-making are set by elites which for many purposes are indistinguishable from what Miliband calls a ruling class.»

Koko teos seisoo ja kaatuu tämän viitekehysten myötä. Tapaustutkimusten kohteena olevien sosiaalipoliittisen järjestelmän kehittä-

mis- ja uudistamistoimenpiteiden vaiheita esitellään kronologisesti pitäytyen tiiviisti siinä materiaalissa, joka koostuu ministerien puheista, puolueiden ja muiden kansalaisjärjestöjen julkilausumista, hallintoelinten lausunnoista jne. Näin konflikti operationaalistuu merkitsemään kärjistäen lähinnä vain erimielisyyttä työväenpuolueen ja konservatiivisen puolueen välillä tai sisällä, ja yhteiskunnallinen päätöksenteko tulee tarkastelluksi miltei vain lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Kun poliittisen järjestelmän toimintaa ei kytketä laajempaan yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen, demografiseen ja ideologiseen perustaan, joudutaan aktorien käyttäytymistä selittämään eräänlaisena lyhytjänteisenä taktikointina.

Kirja antaa jokatapauksessa varsin mielenkiintoisella tavalla kuvan siitä, miten sosiaalipoliittista järjestelmää kehittävät ratkaisut tehdään brittiläisessä parlamentarismissa. Ajatelen suomalaisen sosiaalipoliittisen järjestelmän monimutkaisuutta, koordinoimattomuutta ja niitä taisteluja, joita useiden uudistusten aikaansaamiseksi on saatu käydä, ei kotimaisten vertailukohteiden löytäminen ole vaikeata. Ja myös meidän sosiaalipolitiikan oppikirjoistamme ja yleisesityksistämme löytyy lausumia kuten: »Näitten raskaitten kokemusten (1930-luvun lamakauden — M.A.S:n huomautus) valossa päädyttiin toisaalta metsäpalkkatarkkailuun . . ., toisaalta uuteen käsitykseen valtion ja kuntien tehtävistä työtilaisuuksien takaajina. Työllisyyden turvaaminen sekä välillisin että välittömin keinoin kohosi talous- ja sosiaalipolitiikan keskeiseksi tehtäväksi.»

Mikko A. Salo