

# Mielipiteiden luokat ja luokkien mielipiteet

Julkispalveluiden kannatuksen muutos Suomessa 1989–1993

JAN-ERIK JOHANSON

## ABSTRACT

Changes in citizens' attitudes towards public services in Finland in 1989–1993

Three questions were analyzed in this article: 1) what are citizens' attitudes toward public services in Finland; 2) how have attitudes toward public services changed during the years 1989–1993; and 3) how are socio-economic characteristics related to attitudes concerning public services. Three hypothesis were formulated. 1) The same latent structure behind attitudes was expected, but 2) it was also assumed that attitudes to cutting public services become more positive in later measurements. 3) On the other hand, the opposite reaction was anticipated among those of more limited means, namely women, the elderly and the unemployed. The data consisted of three cross-sectional surveys, which were gathered in 1989, 1992 and 1993. The total numbers of respondents were 13 960, 5 302 and 11 022 respectively. Latent class analysis was used to analyze the data. This method is well-suited in handling categorical data, particularly when latent nominal variables are sought after. The results of the analysis revealed five different attitudinal response patterns toward public services. The same basic pattern was found every year. Some changes, however, emerged. In general, privatization gained more popularity among respondents. This shift was also found among women, the unemployed and the elderly, i.e. among those who are said to be the more dependent on services and transfer payments in the public sector. Research findings were discussed in relation to both previous theoretical and empirical research.

## Johdanto

Julkiset palvelut ovat laajentuneet osaksi siksi, että markkinat eivät pysty kaikkia hyödykkeitä tuottamaan. Myös lähiyhteisöjen kuihtuminen ja kaupungistuminen on johtanut siihen, että osa yksityisesti hoidetuista palveluista on siirtynyt julkisen sektorin vastuulle. Erityisesti 1960-luvulla alkaneen hyvinvointipalveluiden kasvun aikana katsottiin laajan julkisen sektorin ylläpitämisen olevan myös talouselämän kannalta hyödyllistä. Nykyisin julkisen sektorin tehtäviä ollaan vähentämässä osin samoin

perusteina kuin niitä aiemmin lisättiin. Julkisen sektorin katsotaan kaventavan yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia, sen palveluita ei pidetä yksilölliseen elämäntyyliin sopivina, eikä sen ylläpitoon olla valmiita uhraamaan lisää yhteiskunnan resursseja. Jos myös kansalaisten enemmistö on valmis hyväksymään julkisen sektorin kaventamisen, ei hyvinvointivaltion tehtävien vähentämistä voi pitää epädemokraattisena ilmiönä.

Tässä esityksessä haetaan vastausta kolmeen kysymykseen. Ensinnäkin siihen, miten kansalaiset suhtautuvat julkisiin palveluihin. Toiseksi

siihen, miten tämä suhtautuminen on muuttunut vuosien 1989–1993 välillä ja kolmanneksi, miten yksilöiden taustatekijät, kuten ikä, sukupuoli tai sosio-ekonominen asema vaikuttavat tähän suhtautumiseen. Taustatekijöiden analyysissä kiinnostuksen kohteena ovat julkisen sektorin etuoksista kaikkein riippuvaisimmat ryhmät, kuten naiset, eläkeläiset ja työttömät. Metodisesti aineistoa käsitellään nominaaliasteikollisen aineiston analysoimiseen tarkoitettua latentin luokka-analyysin (latent class analysis) avulla, jota on politiikan tutkimuksessa aiemmin käytetty ainakin poliittisten ideologioiden muutoksen erittelyyn (Wiekliem 1993).

### Sitoutuminen julkisiin palveluihin

Ideologian käsitteestä, kuten monesta muustakaan yhteiskuntatieteen peruskäsitteestä, ei ole olemassa yksiselitteistä määrittelyä. Jos lähdetään liikkeelle ei-marxilaisesta tieteenalatradiitiosta eikä ideologialle hyväksyttyä totuusarvoa, ideologiaa voidaan pitää symbolisena toimintana. Näin ollen ideologia ei voi olla oikeassa tai väärässä, eikä se palaudu jäännöksettä yhteiskuntaluokkien väliseen valtataisteluun. Symbolisena toimintana ideologia koostuu retorisisista ilmauksista, joiden tarkoituksena on aikaansaada muutoksia yksilöiden ajattelussa ja käyttäytymisessä (Boudon 1989).

Julkisen sektorin asemaan yhteiskunnassa vaikuttaa se, *mitä* ideologisia kantoja siihen omaksutaan, mutta yhtä merkityksellistä julkisen sektorin kannalta lienee se, *kuka* näitä ideologisia kantoja omaksuu, koska kaikilla yhteiskunnallisilla ryhmillä ei ole yhtäläisiä mobilisointimahdollisuuksia. Keskustelu julkisen sektorin asemasta yhteiskunnassa jakautuu karkeasti kahteen osa-alueeseen. Toisaalta yhteiskuntaa koskevien ideologioiden tarkasteluun, toisaalta näiden ideologioiden sosiaalisen perustan erittelyyn. Keskustelussa on esitetty väitteitä itse ideologioiden murentumisesta, siirtymisestä postmoderniin maailmaan, jossa suuret ideologiat korvautuvat pienillä ja hajanaisilla kertomuksilla (Lyotard 1979). Luhmannin (1990, 31) mukaan sosiaalisten järjestelmien pluralistisuuden lisääntyminen synnyttää intensiivisen kiinnostuksen joihinkin kysymyksiin ja välinpitämättömyyden kaikkiin muihin seikkoihin. Tästä olisi seurauksena välinpitä-

mättömyyden suhteeton kasvu, kun jokaista huomion kiinnittymistä kohden seuraisi välinpitämättömyys *kaikkea* muuta kohtaan.

Luhmannin ajatus geometrisesti kasvavasta välinpitämättömyydestä ja aritmeettisesti kasvavasta kiinnostumisesta on analogia varhaisille väestötieteellisille ennusteille väkiluvun ja ruoan keskinäissuhteen muutoksesta, joka ei historiallisesti ole ennustanut ruoantuotannon kehitystä kovinkaan hyvin. Julkispalvelumielipiteisiin näkemys saattaa kuitenkin sopia. Samalla kun kansalaisten havaittiin pystyvän ammentamaan mielipiteensä julkisen sektorin asemaa kohtaan poliittisesta perinteestä jopa epäpoliittiseksi katsotussa Yhdysvalloissa, heidän julkisiin palveluihin kohdistuvat mielipiteensä osoittautuivat epämääräisiksi ja osin ristiriitaisiksi (Feldman & Zaller 1992, 293).

Ideologioiden sosiaalisen perustan tarkastelussa on esitetty väitteitä, joiden mukaan työväestön ja professoryhmien vastakkainasettelun ohella eturistiriitoja esiintyisi työssä käyvien ja eri tavoin sen ulkopuolelle joutuneiden ryhmien välillä (Offe 1985, 165–166). Myös Pohjoismaissa puolueiden kannatuksen sosiaalisen perustan erittelyssä tämänsuuntaisia tuloksia on raportoitu (Lane ym. 1993). Toisaalla on muistutettu siitä, että sukupuolten ja rotujen väliset ulottuvuudet määrittävät yksilöiden ja ryhmien asemia yhteiskunnassa ja vaikuttaisivat näin ollen myös julkisen sektorin kannatukseen (Williams 1989). Väestön ikääntyessä myös ikäluokkien välisten ristiriitojen yleistyminen on mahdollista. Kun yhä harvemmat työelämässä olevat maksavat yhä suuremman joukon eläkkeet, ikäluokkien välinen solidaarisuus saattaa joutua koetukselle. Uudet jakolinjat eivät ilmeisesti kuitenkaan täysin korvaa vanhaa luokkasidonnaisuutta, vaan ne pikemmin täydentävät sitä (O'Connor 1993, 516).

### Sitoutumisen muutos

Siirtymistä materiaalisista konkreettisista arvoista kohti »post-materiaalisia» tai »henkisiä» arvoja on pidetty keskeisenä jälkiteollisen yhteiskunnan muutospiirteenä. Julkisen sektorin kannalta tämä tarkoittanee lisääntyvää kysyntää sellaisista suoritteista, kuten sukupuolten tasa-arvo, maailmanrauha tai puhdas ympäristö (Inglehart 1990). Inglehartin esittämiä tulkin-

toja arvomuutoksesta on myös arvosteltu (esim. Clarke & Dutt 1991). Kritiikin mukaan erityisesti työttömyydessä ja inflaatiossa tapahtuvat muutokset näyttävät selittävän mitattuja arvojen muutoksia. Näin postmaterialismi palautuisi osaltaan taloudelliseksi ilmiöksi. Suomessa tehtyjen empiiristen tutkimusten mukaan taloudelliset muutokset vaikuttavat mielipiteisiin siten, että talouskasvun aikana hyvinvointivaltion menoja ollaan innokkaampia kasvattamaan kuin taloudellisen taantuman aikana (Sihvo & Uusitalo 1992, 19). Kansalaisten mielipiteiden on toisaalla väitetty vaihtelevan »pitkien syklien» mukaan, jotka vuosikymmenien kuluessa vaihtelevat kollektivismiin ja individualismiin välillä. Tämän tulkinnan mukaan eläisimme nykyisin syklin individualistista vaihetta, jolle itsekkyys ja omien etujen varjeleminen olisivat keskeisiä tunnusmerkkejä (Hirschman 1982).

Kehittyneissä länsimaissa suuri osa julkisen sektorin kustannuksista kuluu materiaaliin palveluihin, joiden avulla pyritään turvaamaan ja ylläpitämään asukkaiden hyvinvointia. Julkinen sektori tarjoaa näissä maissa enemmän tai vähemmän laajaa sosiaaliturvaa, koulutusta ja terveydenhoitoa sekä muita etuisuuksia kansalaisilleen. Pohjoismaisessa mallissa tällaiset palvelut lisäksi pääsääntöisesti tarjotaan ilmaisupalveluina tai usein vain nimellistä maksua vastaan.

Lähitulevaisuudessa on ehkä odotettavissa kulttuuristen muutoksien ohella myös julkisen sektorin palvelutehtävien muuttavan luonnetaan uudenlaista kysyntää vastaavaksi. Julkinen sektori ryhtyy ehkä tarjoamaan yhä enemmän yksilöllisiä kunkin tyyliin mukautettuja palveluja. Samalla ilmenisi ilmeisesti myös paineita julkisen tuotannon korvaamiseksi yksityisellä tuotannolla, joka pystyy tarjoamaan joustavasti yksilöllisempiä palveluita. Kaikille samanlaisina ja -tasoisina tarjottavien julkisten universaalietuuksien vähentäminen sopisi yksilölliseen postmateriaaliseen maailmaan, vaikka tämä onkin täysin vastakkainen kehityssuunta pohjoismaiselle mallille, jossa kansalaisten oikeuksia saada ja valtion vastuuta järjestää kattavia hyvinvointipalveluja asukkailleen on perinteisesti korostettu (Esping-Andersen 1990). Esimerkiksi suomalaista uutta keskiluokkaa koskevat pohdinnat antavat osaltaan tukea näkemyksille yhdenmukaisuuden vieroksunnasta ja omaperäi-

syiden etsinnästä tavaroiden ja palveluiden kulutuksessa (Roos 1992, 331).

Kulttuuriseen muutokseen liittyvä palvelujen kysynnän muutos ilmeisesti heijastuu myös poliittisessa ilmastossa. Julkisten palveluiden kehityksen kannalta keskeinen rajalinja kulkee perinteisen sosiaalidemokraattisen ideologian ja ei ehkä enää niin uuden oikeiston maailmankatsomuksen välillä. Laajasti hyvinvointitehtävistä vastaava valtio, jonka ainoana tavoitteena ei ole yleisen järjestyksen valvominen, ulkoisen puolustuksen vahvistaminen tai perinteisten arvojen kunnioittaminen, on politiikan teoriassa liitetty sosiaalidemokraattiseen projektiin. Vastavoimana tälle ideologialle on kehittynyt uuden oikeiston edustama yhteiskuntakäsitys, jossa valtion tehtävät ovat olennaisesti vähäisemmät kansalaisille annettavien etujen tuotannossa, liittyvät edut sitten palvelujen tuotantoon, organisointiin tai uudelleenjakoon. Uusi oikeisto kuitenkin korostaa valtion tehtävien merkitystä toisella perinteisemmällä järjestyksenpidon ulottuvuudella (Dunleavy & O'Leary 1987). Myös Suomessa on viime aikoina syntynyt uusia oikeistolaisia liikkeitä ja vastaavasti julkisuudessa on käyty keskustelua hyvinvointipalveluiden kalleudesta, ylimitoituksesta ja niihin kohdistuvista väärinkäytöksistä.

#### Sitoutumisen sosiaalinen perusta

Ideologisilla tekijöillä on ilmeisen paljon yhteyttä siihen, miten paljon julkisia palveluita kulloinkin kannatetaan. Ideologisilla asemilla on myös materiaallinen ja sosiaalinen perustansa. Materiaalisten tekijöiden voidaan olettaa vaikuttavan yksilöiden mielipiteisiin valtion tehtävistä. Taloudellisen kasvun ehydyttyä tuloerojen on pelätty kasvavan myös Pohjoismaissa. Ruotsissa tehdyn laajan valtatuokimukseen yhteydessä ennakoitiin siirtymistä 2/3 yhteiskuntaan, millä tarkoitettiin kahtiajakoa hyvin toimentulevaan enemmistöön ja huonosti toimentulevaan vähemmistöön. Tutkimuksen tuloksien perusteella ajatus selkeän kahtiajaon ilmentymisestä ei saanut tukea (Petersson 1991). Vaikka tutkimuksessa ei pystyttykään osoittamaan selkeästi yhtä kärsivää ja yhtä menestyvää ryhmää, ei tämä ehkäise muiden, ehkä hienovaraisempien, jakolinjojen ilmentymistä.

Hyvinvointivaltion kannatuksen sosiaalista

perustaa koskevat selitykset jakautuvat kolmeen pääryhmään. Ensimmäisen mukaan hyvinvointivaltion kannatuksen vaihtelu perustuu yhteiskuntaluokkien välisiin poliittisiin koalitioihin. Toinen näkökulma korostaa rationaalisten toimijoiden vaikutusta, erityisesti keskiryhmien suomaan hyvinvointivaltion kannatusta silloin, kun se on heidän etujensa mukaista. Kolmas näkökulma kiinnittää huomionsa siirtoluokkiin (transfer classes), jotka ovat nimensä mukaisesti tavalla tai toisella muita riippuvaisempia hyvinvointivaltion toimittamista etuuksista ja tulonsiirroista. Siirtoluokkiin kuuluvat esimerkiksi sellaiset ryhmät kuten eläkeläiset, naiset tai työttömät (Papadakis 1993, 251). Siirtoluokilla on yhteiset intressit, jotka voivat kanavoitua vaatimuksiksi päätöksentekijöiden suuntaan.

Vaikka siirtoluokat ovatkin muita riippuvaisempia julkisista etuuksista, luokat ovat pysyvyydeltään ja riippuvuudeltaan erilaisia. Jokaisesta työttömästä voi ainakin periaatteessa tulla työntekijä, vain hyvin harvoista naisista tulee miehiä eikä yhdestäkään vanhuksesta tule nuorta. Naisten merkitys hyvinvointivaltion toiminnassa on keskeinen. Erityisesti työvoimavaltaisilla ja nopeasti kasvaneilla terveys-, sosiaali- ja sivistyssektoreilla naisten osuus on ollut suuri, mikä tarjoaa naisille toiminnallista itsenäisyyttä ja vähentää samalla perheen sisäistä taloudellista hierarkiaa (Hobson 1990). Lisäksi julkisen sektorin lisääntynyt vastuu lastenhoidossa vapauttaa naisia etsimään entistä joustavammin töitä myös yksityiseltä sektorilta.

Myös työttömät ovat varsin riippuvaisia julkisen sektorin suomista etuuksista, toisaalta maksettavista työttömyyspäivärahoista, toisaalta vähentyneitä tuloja korvaavista ilmaisista julkisista palveluista. Työttömät jakaantuvat lisäksi riippuvuudeltaan kahteen toisistaan selvästi poikkeavaan kategoriaan. Niihin, jotka nauttivat ansioihin sidottua ja tasoltaan suhteellisen korkeaa työttömyyspäivärahaa, sekä niihin, jotka nauttivat tasasuuruista ja tasoltaan matalampaa peruspäivärahaa.

Eläkeläisten sijoittaminen siirtoluokkiin ei ole täysin ongelmaton. Saavathan eläkeläiset ainakin periaatteessa eläkkeiden muodossa takaisin aikanaan maksamiaan maksuja, joten kyseessä olisi pakkosäästämisen yksi muoto valtion tulonsiirron sijasta. Julkista sektoria koskevat säästöohjelmat ovat koskettaneet kan-

sainvälisissä vertailuissa selvästi vähemmän eläkeläisiä kuin muita marginaalisia ryhmiä (ks. Kosonen 1989, 254). Eläkkeet ovat kuitenkin olennaisesti pienempiä kuin työllisyysajalta saadut palkat. Lisäksi vanhuksat kuluttavat muuta väestöä enemmän terveyden- ja sairaudenhoitopalveluita, joten niiden halpuus tai ilmaisuus merkitsee eläkeläisille enemmän kuin muille yhteiskunnallisille ryhmille.

### Julkis palvelumielipiteet laadullisina luokkina

Yhteiskuntatieteissä typologisointi on keskeinen analyttinen väline, jolla vallitsevaa todellisuutta jäsennetään. Typologiassa monesta muuttujasta tai tekijästä luodaan yksinkertaistettu kuvaus, jonka avulla voidaan keskittyä niihin ilmiöihin, jotka tapahtuvat sen sijaan, että tarkasteltaisiin kaikkia tarkasteltavien tekijöiden kombinaatioita erikseen (Stinchcombe 1968, 41–47). Hyvinvointivaltiota koskevat tutkimukset eivät tässä tee poikkeusta. Hyvinvointivaltion tyypejä, kehitystä ja sen muutokseen vaikuttaneiden koalitioiden rakenteita on esitetty lukuisina eri typologioiden muunnelmina. Typologiat toimivat usein tärkeinä heuristisina apuvälineinä tutkimustulosten analysoinnissa ja raportoinnissa. Olennaista niissä on kuitenkin se, että typologioissa luokkien väliset erot ovat useimmiten luonteeltaan laadullisia<sup>1</sup> pikemmin kuin määrällisiä.

Jos analysoitava ilmiö on luonteeltaan laadullinen, myös sen analysoimiseen käytettyjen menetelmien tulisi perustua laadullisiin eroavuuksiin. Miksi sitten selvästi laadullisia ilmiöitä pyritään määrällistämään jollekin asteikolle? Yksi keskeinen syy on metodinen. Kun tilastolliset tekniikat eivät ole sallineet nominaaliasteikollisten muuttujien joustavaa käsittelyä, muuttujat on täytynyt jollakin perusteella määrällistää ja niihin on pitänyt soveltaa jatkuville muuttujille tarkoitettuja analyysitapoja.

Ilmiöiden määrällistäminen ei tietenkään ole pelkästään metodinen kysymys, vaan sillä on selviä tulkinallisia seurauksia. Ilmiöiden laadullisuuden säilyttäminen saattaa tuoda julki

<sup>1</sup> Tässä laadullisuudella tarkoitetaan sitä, että mitattavat ilmiöt ovat nominaaliasteikollisia eivätkä ordinaali-, intervalli- tai suhdeasteikollisia.

sellaista informaatiota, joka määrällisillä menetelmillä jäisi kokonaan saavuttamatta. Kansalaisten hyvinvointimielipiteitä käsittelevissä tutkimuksissa mainitulla ongelmalla on saattanut olla vaikutusta tutkimuksen tulosten tulkintaan (Pöntinen & Uusitalo 1986; Allardt ym. 1992). Regressioanalyysissä yksilöllisten taustamuuttujien vaikutus selitettävään ilmiöön eli kansalaisten sosiaaliturvamyönteisyyteen oli vähäinen (selitysosuus noin 15 % vuonna 1985) ja laski tutkimusta toistettaessa (8 % vuonna 1990), ja lisäksi itse sosiaaliturvamyönteisyydessä käytetyn summa-asteikon reliabiliteetti laski myöhemmin mittaussajankohtina.

Yksi keskeinen tekijä, joka on saattanut vaikuttaa tuloksien heikkouteen voi olla selitettävän ilmiön määrällistäminen. Kun useat hyvinvointivaltiota koskevat kysymykset lasketaan yhteen yhdeksi ulottuvuudeksi, joihinkin palveluihin myönteisesti ja toisiin kielteisesti suhtautuvat tulkitaan helposti mielipiteiltään ristiriitaisiksi. Näin taustaryhmien (ikä, sukupuoli, sosio-ekonominen asema) sitoutuminen vain joihinkin julkisiin palveluihin voi jäädä huomiotta. Asteikon luominen sinällään perustuu ajatukselle yhdestä yksiuotteisesta jatkumosta, jossa toista päätä edustaa kriittinen ja toista päätä myönteinen suhtautuminen julkiseen sosiaaliturvaan. Sosiaaliturva-asteikon luotettavuuden vähentyminen voi viitata tällaisen jatkumon hämärtymiseen.

Tässä käytettävän latentin luokka-analyysin perusajatus on sama kuin faktorianalyysin, jossa muuttujien ajatteluaan ilmaisevan jotain piilevää rakennetta. Keskeisenä erona faktorianalyysiin nähden latentissa luokka-analyysissä analysoitavat muuttujat ovat pääosin nominaaliasteikollisia (Hagenaars 1988). Toinen latentin luokka-analyysin ominaispiirre on se, että myös analyysissä tunnistettavat piilevät muuttujat ovat *nominaaliasteikollisia*. Laadullisia muuttujia ei siten pyritä määrällistämään. Latenttien muuttujien uskotaan selittävän havaittujen muuttujien välisen vaihtelun siten, että alunperin muuttujien välillä havaitut riippuvuudet katoavat, kun niitä tarkastellaan latentin muuttujan luokissa (paikallinen riippumattomuus).

Formaalisti latentissa luokka-analyysissä noudatetaan useimmiten merkintätapaa, joka jossain suhteessa poikkeaa totutusta. Esimer-

kiksi käytössä on kolme havaittua ja dikotomista muuttujaa A, B ja C sekä yksi dikotominen latenti muuttuja X. Kaavan muodossa tällainen malli on muotoa;

$$(1) \quad \pi_{ijk}^{ABC} = \sum_{t=1}^T \pi_{ijkt}^{ABCX}$$

, jossa

$$(2) \quad \pi_{ijkt}^{ABCX} = \pi_i^X \pi_{it}^{\hat{A}X} \pi_{jt}^{\hat{B}X} \pi_{kt}^{\hat{C}X}$$

Viivat havaittujen muuttujien A, B ja C päällä kaavassa 2 osoittavat todennäköisyydet ehdollisiksi. Ne ilmaisevat todennäköisyyden vastata i kysymykseen A, j kysymykseen B ja k kysymykseen C, kun vastaajan tiedetään kuuluvan latentiin luokkaan t. Latentin luokan todennäköisyydet  $\pi^X$  kuvaavat vastaajien osuutta kyseisessä latentissa luokassa. Vastaavasti  $\pi_{ijk}$  kertoo tiettyyn soluun kuulumisen todennäköisyyden otoksessa. Siten kaavasta 1 nähdään, että havaitut todennäköisyydet muuttujille A, B ja C saadaan, kun jakaumat lasketaan yhteen kaikissa latentin muuttujan luokissa.

Latenti luokka-analyysi jakautuu konfirmatoriseen ja eksploratiiviseen. Eksploratiivisessa muuttujien välille ei aseteta ennalta rajoitteita. Konfirmatorisessa analyysissä muuttujien välisille suhteille asetetaan rajoitteita, joiden avulla testataan asetettuja hypoteeseja. Hypoteesien asettaminen malliin tapahtuu kahdella tavalla. Ensiksi voidaan rajoittaa ehdollisia todennäköisyyksiä, joissa oletetaan tiettyyn kysymykseen suhtautumisen olevan samanlaista eri latenteissa luokissa tai eri kysymyksiin suhtautumisen olevan samanlaista tietyn latentin luokan sisällä. Toiseksi on mahdollista rajoittaa latentteja luokkien todennäköisyyksiä eli testata oletusta, että latentit luokat ovat samankokoisia. Rajoitusten tekeminen on teknisesti suhteellisen helppoa mutta myös sisällöllisesti suositeltavaa. Näin esimerkiksi teoreettisia oletuksia muuttujien välisistä suhteista voidaan testata.

Latentissa luokka-analyysissä tarkasteltavaa havaitsematonta piilomuuttujaa voidaan käsitellä kahdella tavalla. Jokaiselle havaitun muut-

tujan vastausvaihtoehdolle voidaan laskea todennäköisyys kuulua johonkin latenttiin luokkaan. Havaittujen muuttujien vastausvaihtoehdot ovat näin luokiteltavissa tiettyyn latentin luokan kategoriaan kuuluviksi. Tuloksena syntyi uusi »havaittu» muuttuja, jota voisi analysoida yhdessä joidenkin muiden havaittujen muuttujien kanssa (McCutcheon 1987). Ongelmaksi tällaisessa menettelytavassa muodostuu se, että latentin muuttujan kategoriaan kuuluminen havaittujen muuttujien vaihtoehdoissa perustuu todennäköisyyteen. Kun todennäköisyys ei ole yksi, luokittelussa ilmenee virheitä. Näin latentista muuttujasta laskettu »havaittu» muuttuja ei enää vastaakaan alkuperäistä latenttia muuttujaa (Hagenaars 1990, 113–115).

Latentin muuttujan ja muiden havaittujen muuttujien välisiä suhteita voidaan tarkastella itse latentin mallin sisälläkin, mikä estää pelkästään luokittelusta johtuvien virheiden syntymisen. Tällainen tarkastelu on mahdollista malliin asetettavien ehtojen avulla. Tässä esityksessä tarkasteltavia selittäviä muuttujia käsitellään osana latenttia mallia, jolloin tulosten luotettavuus ei ainakaan tältä osin kärsi.

### Teoreettiset oletukset ja käytetyt aineistot

Empiirisen analyysin tarkoituksena on etsiä suhtautumistapoja julkis palveluihin. Perus oletuksena on se, että kansalaisten suhtautuminen julkis palveluihin on vertailtavissa kaikkina tarkasteluajankohtina samoilla ulottuvuuksilla, vaikka ulottuvuuksien sisällä sallitaankin siirtymiä. Jos uuden oikeiston ja sosiaalidemokraattisen projektin vastakkainasettelua pidetään keskeisimpänä julkis palvelumielipiteiden jakolinjana, voi tuloksista olettaa löytyvän sellaisen suhtautumisen tyyppin, jossa kaikkiin julkisiin palveluihin suhtaudutaan myönteisesti, ja sellaisen tyyppin, jossa kaikki nykyisin julkiset palvelut oltaisiin valmiita siirtämään pois julkiselta sektorilta. Jos postmateriaalinen ajattelu, altruismin vähentyminen tai individualistinen elämänasenne kuvaavat nyky-yhteiskunnan henkistä ilmapiiriä, voi julkisten universaalipalveluiden kannatuksen olettaa vähentyvän.

Julkisiin palveluihin sitoutumisen sosiaalisen perustan erittelyssä rajoitutaan siirtoluokkien suhtautumisen tyyppien ja muutosten erittelyyn.

Naisten, vanhusten ja työttömien asenteiden muutoksen pitäisi olla ainakin jonkin verran poikkeavaa koko aineistossa ilmenevästä suhtautumisesta. Koska siirtoluokat ovat muita yhteiskunnallisia ryhmiä riippuvaisempia julkisista palveluista, laman pitkittyminen ja sen seurausten kärjistymisen näkyisi erityisesti siirtoluokkien julkis palvelumyönteisyyden lisääntymisenä.

Tutkimuksessa analysoitu aineisto koostui kolmesta postikyselyaineistosta, jotka kerättiin<sup>2</sup> vuosina 1989, 1992 ja 1993. Kyselyt koskivat kaikkina vuosina kansalaisten mielipiteitä julkisista palveluista, vaikka lomakkeen muotoilussa päähuomio oli asetettu kunnallisia palveluita koskevien mielipiteiden selvittämiseen. Aineistot olivat kaikkina vuosina varsin suuria. Vuonna 1989 vastanneita oli 13 960 (63 % lähetetyistä), vuonna 1992 vastanneita oli 5 302 (48 % lähetetyistä) ja vuonna 1993 11 022 (64 % lähetetyistä). Vastaajat olivat kuitenkin eri vuosina eri henkilöitä, joten paneelianeiston sijasta kyseessä on kolme erillistä poikkeileikkausaineistoa.

Kansalaisten julkis palvelumielipiteitä tarkastellaan viittä hyvinvointipalvelun osa-aluetta (terveydenhoito-, koulu-, lastenhoito-, kulttuuri- sekä urheilu- ja ulkoilupalvelut) koskevan kysymyksen perusteella. Vastaajilta tiedusteltiin jokaisen palvelun kohdalla erikseen, pitäisikö palvelu säilyttää ennallaan julkisena palveluna vai voisiko kyseisen palvelun siirtää

<sup>2</sup> Vuoden 1989 aineiston keräsi Suomen Kaupunkiliitto, vuoden 1992 aineiston hankinnasta vastasivat Suomen Kaupunkiliitto yhdessä Efektia Palvelu Oy:n kanssa. Vuoden 1993 aineiston keräsi Efektia Palvelu Oy. Kaikissa aineistoissa analyysiyksikkönä oli kunta. Otokoko oli kunnittain harkinnanvarainen, ja vastaajat valittiin satunnaisesti. Vuonna 1989 aineistossa oli mukana 33 kuntaa, vuonna 1992 20 kuntaa ja vuonna 1993 21 kuntaa. Suhteellisen alhaisen vastausprosentin ja muita aineistoja pienemmän vastaajamäärän takia 1992 aineistoa tarkasteltiin myös verrattuna koko aineiston taustatietoihin. Otoksen ei havaittu poikkeavan koko väestöstä ikä-, sukupuoli- tai sosio-ekonomisen jakauman perusteella. Aineiston luovuttamisesta tekijä kiittää tutkimuspäällikkö Seppo Varhelta Efektia Palvelu Oy:stä. Tekijä kiittää vs.ass Mikko Mattilaa, prof. Krister Ståhlbergia sekä vt. apul. prof. Turo Virtasta käsikirjoitusta koskeneista hyödyllisistä neuvoista.

yksityisen yrityksen tai asuinyhteisöjen hoidettavaksi.<sup>3</sup>

Kysymykset valittiin siten, että niissä olisi edustettuina sekä kalliita ja valtion laajasti hoitamia tehtävälajeita, kuten terveydenhoito ja peruskoulu, että sellaisia, joissa julkisella sektorilla ei ole niin paljon vastuuta (kulttuuri-, urheilu- ja ulkoilupalvelut) ja joihin ei myöskään suhteellisesti kulu kovin paljon yhteiskunnan resursseja. Lisäksi mukaan otettiin lastenhoitoa koskeva kysymys, koska sen laajentumisen julkisena palveluna on ajoittunut erityisesti 1980-luvulle ja siten sen ajateltiin edustavan tuotantotavaltaan verraten neutraalia vyöhykettä pääosin julkisesti hoidettujen terveys- ja koulupalveluiden ja toisaalta usein yksityisesti järjestettyjen kulttuuri- ja ulkoilupalveluiden välimaastossa.

### Julkis palvelumielipiteiden tyypit

Empiirisessä osuudessa käsitellään ensin julkis palveluihin sitoutumista koko aineistossa. Sen jälkeen siirrytään erittelemään siirtoluokkien suhtautumista julkisiin palveluihin. Teoreettisessa osuudessa ei käsitelty, miten monta vaihtoehtoista suhtautumisen tyyppiä julkis palvelumielipiteissä saa ilmetä, vaan oletukset koskivat lähinnä suhtautumisen tyyppien sisältöä. Niinpä tässä turvaudutaan mahdollisimman suuren yksinkertaisuuden kriteeriin, eli suhtautumisen tyyppien määrä pyritään minimoimaan niin vähin kuin mahdollista. Kun mallit ovat hierarkkisia<sup>4</sup>, sopivuuden parantumisen voi laskea vähentämällä myöhemmästä mallista edellisen mallin testisuureen ja vapausasteet. Mallien erotus on uusi testisuure, jonka avulla valinta eri vaihtoehtojen välillä voidaan tehdä.

<sup>3</sup> Vastausvaihtoehdoista yhdistettiin vaihtoehdot »voitaisiin siirtää yksityiselle yritykselle» ja »voitaisiin hoitaa omatoimisesti asuinyhteisössä». Koska tarkastelun kohteena oli tässä sitoutuminen julkisiin palveluihin eikä kaikkien palvelutuotannon vaihtoehtojen kannatuksen erittely, vastausvaihtoehtojen yhdistämistä voi pitää perustelluna. Toisaalta näin myös tulosten tulkinta helpottuu.

<sup>4</sup> Käytännössä latentti luokka-analyysi tehtiin Cloggin (1977) MLLSA-ohjelmalla. MLLSA on kätevämpi usean ryhmän yhtäaikaaisessa tarkastelussa kuin toinen laajasti käytetty ohjelma LCAG. Muista mahdollisista ohjelmavaihtoehdoista (Ks. Hagenaars 1993, 65–67).

**Taulukko 1. Mallien sopivuus julkis palvelumielipiteisiin vuosina 1989, 1992 ja 1993.**

Malli	$L^2$	$\chi^2$	d.f
<i>Rajoittamattomat mallit</i>			
Riippumattomuus (yksi latentti luokka)	7334.3	15422.6	66
Kaksi latenttia luokkaa	4407.7	9292.4	72
Kolme latenttia luokkaa	1222.1	2488.0	45
Neljä latenttia luokkaa	186.9	192.2	30
Viisi latenttia luokkaa	123.8	123.3	17
<i>Rajoitettu malli</i>			
Viisi latenttia luokkaa	47.8	53.0	38

Taulukossa 1 on esitetty  $\chi^2$ - ja  $L^2$ -testien<sup>5</sup> tulokset latenttien luokkien määrien erilaisille vaihtoehdoille. Yksiluokkainen malli, johon sisältyy oletus tarkasteltavien muuttujien keskinäisestä riippumattomuudesta, ei sopinut kuvaamaan aineiston jakaumaa, koska muuttujat olivat toisistaan riippuvaisia. Aina viisiluokkaiseen malliin asti mallin merkitsevyys parantui tilastollisesti merkitsevästi. Viisiluokkaista mallia yksinkertaistamalla eli asettamalla malliin rajoitteita saavutettiin lopulta tulos, joka ei poikennut tilastollisesti merkitsevästi havaitusta aineistosta.

Taulukossa 2 on esitetty ehdolliset todennäköisyydet vuosina 1989, 1992 ja 1993. Ehdolliset todennäköisyydet ilmaisevat todennäköisyyden suhtautua myönteisesti jonkin annetun palvelun säilyttämiseen julkisena palveluna, kun tiedetään, mihin latenttiin luokkaan vastaaja kuuluu. Näin esimerkiksi ensimmäisessä latentissa luokassa vuonna 1989 vastaaja kannattaa lähes varmasti (0.982) terveyspalveluiden säilyttämistä nykyisellään julkisena palveluna. Vastaavasti tähän luokkaan kuuluvan vastaajan todennäköisyys kannattaa palvelun siirtämistä jollekin muulle taholle oli hyvin vähäinen

<sup>5</sup>  $L^2$ -testiä (likelihood ratio) pidetään log-lineaarissa malleissa  $\chi^2$ -testiä parempana vaihtoehtona, koska sen antamat frekvenssien estimaatit perustuvat suurimman todennäköisyyden menetelmälle (ML) ja koska sen avulla eri mallien keskinäinen vertailu on luotettavampaa (Knoke & Burke 1980, 30). Kuitenkin molempien testien esittäminen on tärkeää, koska suuret poikkeamat testien välillä voivat viitata ongelmiin mallin spesifioinnissa.

(0.028). Koska vaihtoehdot ovat toisensa pois-sulkevia, vaihtoehtojen komplementteja ei taulukossa esitetä.

Malliin tehdyillä rajoituksilla testattiin oletusta, että eri vuosina latenteissa luokissa suhtaudutaan palveluihin samalla tavalla. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi ensimmäisessä latentissa luokassa oletettiin suhtautumisen olevan yhtä myönteistä kaikkiin julkisiin palveluihin lukuun ottamatta lastenhoitoa. Samat rajoitukset koskivat kaikkia tarkastelujakson kolmea vuotta, lukuun ottamatta vuoden 1989 kahta ensimmäistä latenttia luokkaa.

Latentit luokat on taulukossa 2 nimetty numeroin I–V. Nämä luokat edustavat toisistaan poikkeavia suhtautumisen tyyppisiä. Tässä tapauksessa suhtautuminen merkitsee erilaista sitoutumista julkisena tuotettuihin palveluihin. Ehdollisten todennäköisyyksien vertailussa näkyy selvästi julkis palveluihin *kattavasti sitoutuneet*, joita edustaa latentti luokka I. Siinä kaikkiin nykyisiin julkisiin palveluihin suhtaudutaan lähes varmasti myönteisesti. Toisaalla latentissa luokassa V kaikkiin julkisiin palveluihin suhtaudutaan verraten kielteisesti ja peruskouluakin kannattaa julkisena palveluna vain vähän yli puolet tähän luokkaan sijoittuneista.

Tämä kuvaa *vähäistä sitoutumista julkis palveluihin*.

Latentti luokka II edustaa *laajaa sitoutumista julkis palveluihin*. Siinä suhtautuminen useimpiin julkisiin palveluihin on verraten myönteistä, vaikka sitoutuminen joihinkin palveluihin onkin jo jonkin verran vähentynyt. Latentti luokka III edustaa *hajautunutta sitoutumista julkis palveluihin*. Siinä johonkin nykyiseen julkiseen palveluun kannatetaan muutoksia ja sitoutuminen vaihtelee merkittävästi vuosien välillä. Kaikkina vuosina erityisesti suhtautuminen lastenhoitoon julkisena palveluna oli tässä luokassa kielteistä. Luokka IV merkitsee *rajoitunutta sitoutumista julkis palveluihin*. Siinä kannatetaan terveys-, koulu- ja lastenhoitopalveluiden säilyttämistä julkisena palveluna, kun taas kulttuuri- ja ulkoilupalveluihin kannatetaan yksityisiä vaihtoehtoja selvästi enemmän.

Mallin tulokset kokonaisuudessaan antavat tukea julkis palvelumielipiteiden laadulliselle erilaisuudelle. Julkis palvelumielipiteistä on tunnistettavissa erilaisia tyyppisiä, mutta näitä tyyppisiä ei ole helppo luokitella jollekin yhdelle ulottuvuudelle. Ääripäät mallin avulla pystytään kyllä tunnistamaan, mutta niiden väliin jää jonkin verran julkisiin palveluihin vaihtelevasti suhtautuvia ryhmiä.

**Taulukko 2. Julkis palveluihin sitoutumisen viisiluokkaisen mallin ehdolliset todennäköisyydet vuosina 1989, 1992 ja 1993.**

Vuosi	1989					1992					1993				
	<i>Latentti luokka</i>														
Mielipide	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
Terveyspalvelut ennallaan	.982 <sup>a</sup>	.995 <sup>a</sup>	.507	.919	.133 <sup>a</sup>	1.0 <sup>a</sup>	.990 <sup>a</sup>	.994	1.0	.279 <sup>a</sup>	.998 <sup>a</sup>	.929 <sup>a</sup>	.715	.965	.103 <sup>a</sup>
Peruskoulu ennallaan	1.0	.995 <sup>a</sup>	.921	.981	.541	1.0 <sup>a</sup>	1.0	.990	.992	.519	.998 <sup>a</sup>	1.0	.927	.974	.537
Lastenhoito ennallaan	.982 <sup>a</sup>	.676	.286	.718	.014 <sup>a</sup>	.999	.990 <sup>a</sup>	.005	.709	.00 <sup>a</sup>	.900	.929 <sup>a</sup>	.127	.684	.051 <sup>a</sup>
Kulttuuri ennallaan	.906	.995 <sup>a</sup>	.776	.215 <sup>a</sup>	.014 <sup>a</sup>	1.0 <sup>a</sup>	.766	.906	.084 <sup>a</sup>	.00 <sup>a</sup>	.998 <sup>a</sup>	.374	.667	.190 <sup>a</sup>	.051 <sup>a</sup>
Urheilu ennallaan	1.0	.688	.634	.215 <sup>a</sup>	.133 <sup>a</sup>	1.0 <sup>a</sup>	.453	.543	.084 <sup>a</sup>	.279 <sup>a</sup>	.998 <sup>a</sup>	.556	.531	.190 <sup>a</sup>	.103 <sup>a</sup>
Ehdollinen latentin luokan todennäköisyys	.26	.17	.14	.41	.03	.30	.20	.10	.40	.01	.15	.11	.14	.56	.03

<sup>a</sup> Parametri rajoitettu latentin luokan sisällä



Hajautuneesti julkis palveluihin sitoutuneet ovat kaikkein »epäloogisiin» suhtautumisen tyyppi. Siinä ei näy selvää suuntautumista kustannuksiltaan korkeiden tai vähäisten palveluiden kannatukseen, mikä olisi merkki asteittain vaikeutuvasta sarjasta helposti yksityistettävistä kulttuuri- ja ulkoilupalveluista vaikeasti yksityistettäviin terveys-, koulu- ja lastenhoitopalveluihin. Myös suhtautuminen yksittäisiin palveluihin muuttuu hajautuneen sitoutumisen tyyppissä melko selvästi. Tätä ryhmää kuitenkin yhdistää kielteinen suhtautuminen lastenhoitoon julkisena palveluna. Esimerkiksi vuonna 1992 vain puoli prosenttia tähän luokkaan kuuluvista olisi kannattanut lastenhoidon järjestämistä julkisena palveluna. Näin selkeä kielteisyys yhtä yksittäistä palvelua kohtaan voi viitata siihen, ettei lastenhoitoa julkisena palveluna pidetä aina yksinomaan julkissektorin vastuuseen kuuluvana.

#### Muutokset julkis palvelumielipiteissä 1989–1993

Vaikka mielipiteet ovat tarkasteluajankohtana jonkin verran muuttuneet, niin vuosien välinen vertailu on mahdollista siksi, että sama viisi-luokkainen malli sopi kuvaamaan aineistoa kaikkina vuosina. Ehdolliset latentin luokan todennäköisyydet kuvaavat latentin luokan kokoa. Nämä todennäköisyydet ovat ehdollisia vuoden suhteen, koska vastaajien määrä oli jonkin verran poikkeava eri vuosina. Vasta ehdolliset latentin luokan todennäköisyydet ovat keskenään vertailukelpoisia.

Vastakkainasettelu kattavasti julkis palveluita kannattavan joukon (luokka I) sekä yksityisiä vaihtoehtoja mielivien välillä (luokka V) on määrällisin kriteerein hyvin epäsymmetrinen. Kaikkina vuosina vain muutama prosentti vastaajista edusti vähäistä sitoutumista julkisiin palveluihin. Jos tätä eroavuutta pidetään uuden oikeiston ja sosiaalidemokraattisen projektin välisen vastakohtaisuuden ilmentymänä, uuden oikeiston suosion kasvua ei ole aineiston perusteella näkyvissä.

Tuloksista on nähtävissä »vaikeasti» yksityistettävät palvelut. Kaikissa luokissa esimerkiksi peruskoulupalvelut olivat sellaista palvelua, jonka enemmistö säilyttäisi julkisena palveluna. Muutoinkin hyvinvointivaltion laajoja tehtäväalueita (terveys, koulu, lastenhoito) vain

harvat asettivat kyseenalaisiksi, mutta kansalaiset olisivat yhä valmiimpia siirtämään toisarvoisia tehtäviä, kuten kulttuuri- tai urheilu- ja ulkoilupalveluita, muiden tahojen kuin julkisen sektorin hoitoon.

Ajallisesti aineisto ulottui nousukauden viimeisistä vuosista aina laman seurausten ilmaantumiseen. Vuosien 1989–1992 välillä julkis palvelumielipiteissä ei ole juurikaan tapahtunut muutosta, kun taas vuosina 1992–1993 suhtautuminen julkisiin palveluihin muuttuu jo selvästi. Pelkkä lamakauteen siirtyminen ei siten ole juurikaan muuttanut kansalaisten suhtautumista julkisiin palveluihin. Laman pitkittyessä (1992–1993) kattava sitoutuminen julkisiin palveluihin vähentyy puoleen entisestä ja myös laaja sitoutuminen vähentyy. Sen sijaan rajoittunut sitoutuminen lisääntyy jyrkästi. Muutoksen yleinen suunta on selvä. *Varaukseton myönteisyys julkis palveluita kohtaan vähentyy.*

Julkisen sektorin toimet noudattavat yleistä talouskehitystä yleensä muutaman vuoden viiveellä, joten julkisen sektorin leikkauksien vaikutukset kotitalouksien toimintaan eivät ole ehkä tulleet ilmi vuosina 1989–1992 vaan vasta vuosien 1992–1993 välillä. Leikatut ja tasataan huonommat julkiset palvelut voivat herättää vaatimuksia palveluiden siirtämisestä muille tuottajatahoille. Tästä voi olla seurauksena *julkisten palveluiden leikkausten noidankehä*, jossa palveluihin tehty leikkaukset huonontavat niiden laatua ja johtavat yhä suurempaan tyytymättömyyteen julkisia palveluita kohtaan, mikä puolestaan lisää myönteisyyttä markkinajärjestelyjä kohtaan ja voi kanavoitua käytännön yksityistämiskaavaksi (Johanson & Mattila 1994). Tämän tulkinnan mukaan ideologisen muutoksen sijasta erityisesti hyvinvointipalveluiden tuotantoon liittyvät ongelmat aikaansaavat yksityistämiseksi asenteellisesti suotuisan kasvualustan. Noidankehän pysäyttämiseksi julkisia palveluita pitäisi parantaa, mikä taas on hankalaa taloudellisesti tiukassa tilanteessa. Erityisen otollista maaperää yksityistämismyönteisille asenteille ovat hyvin toimeentulevat ryhmät, kuten yrittäjät ja ylemmät toimihenkilöt, joilla on myös varaa maksaa yksityistä palveluista. Julkisista palveluista riippuvaisimmille siirtoluokille ei ole vastaavanlaisia kannustimia siirtä yksityisten palveluiden kannattajiksi, koska heidän taloudelliset mah-

dollisuutensa yksityisten palveluiden kuluttamiseen ovat vähäisemmät.

### Siirtoluokkien suhtautumisen muutos

Yleisiin kehityslinjoihin nähden siirtoluokkiin kuuluvien naisten, ikääntyneiden ja työttömien sitoutumisessa julkisiin palveluihin oletettiin jossain määrin yleisestä linjasta poikkeavaa muutosta eli selvempää sitoutumista julkisiin palveluihin. Vastakkaiset kehityslinjat voivat ilmetä kahdella eri tavalla. Toisaalta suhteessa koko aineistoon, toisaalta verrattuna siirtoluokkien vastinpareihin, miehiin, nuoriin ja työssä oleviin. Tässä vanhoilla tarkoitetaan kaikkia yli 55-vuotiaita. Vaikka 55-vuotiaita ei aina pidetäkään vanhoina, jo tämän ikäisten on tietyn edellytyksin mahdollista päästä eläkkeelle.

Oheisissa taulukoissa<sup>6</sup> (3, 4, 5) on esitetty ainoastaan latenttien luokkien ehdolliset todennäköisyydet eli eri luokkiin kuuluvien vastaajien prosentuaaliset osuudet. Koko aineistoa kuvaava malli sopi kaikkina vuosina kuvaamaan myös siirtoluokkien suhtautumisen tapoja. Siksi muiden ehdollisten todennäköisyyksien esittäminen ei enää uudestaan ole tarpeen. Toisaalta perusmallissa ei asetettu ehtoja latenttien luokkien koon suhteen, joten näiden eron erittely on tässä paikallaan.

Verrattuna koko aineistoon näkyy kolme selvää muutosta vuosien 1989 ja 1993 välillä. Työttömät jakaantuvat selkeästi kahteen ryhmään: niihin, jotka sitoutuvat laajasti julkis palveluihin, ja niihin, jotka sitoutuvat julkis palveluihin vain rajoitetusti. Vanhat ikäryhmät sen sijaan sitoutuvat aiempaa selvemmin julkisiin palveluihin. Heillä on vuonna 1993 muita suurempi todennäköisyys sitoutua kattavasti julkisiin palveluihin. Myös naisten julkis palvelumielipiteet ovat muuttuneet suhteellisesti melko selvästi. Kattavasti julkisiin palveluihin sitoutuneiden joukko vähentyy, kun taas laajasti sitoutuvat lisääntyvät. Vaikka siirtoluokista erityisesti vanhat ikäryhmät suhtautuivat julkisiin palveluihin keskimääräistä myönteisemmin,

vuosien 1989–1993 välillä kaikkien siirtoluokkien osalta näkyy asenteellinen muutos varauksettomasta julkis palvelumyönteisyydestä ainakin osin varaukselliseen julkisia palveluita koskevaan suhtautumiseen.

Muiden empiiristen tutkimusten perusteella vanhojen ikäryhmien on havaittu olevan muita haluttomampia rahoittamaan hyvinvointivaltion toimintaa verovaroin, ja he myös arvioivat hyvinvointivaltion etuudet muita useammin riittäviksi (Sihvo & Uusitalo 1992). Tässä tutkimuksessa vastaajille kysymyksenasettelu ei ollut samanlainen kuin aiemmassa tutkimuksessa, mikä voi sinällään vaikuttaa saatuun tulokseen, mutta tässä käytetyn aineiston perusteella vanhojen ikäryhmien muita kriittisemmästä suhtautumisesta julkisiin hyvinvointipalveluihin ei voi puhua.

Työttömien suhtautumisen sisäinen polarisointuminen saattaa johtua siitä, että suhteellisen vähäisen työttömyyden aikana vuonna 1989 työttömät olivat homogeenisempi ryhmä kuin vuosina 1992 tai 1993, jolloin työttömyydestä tuli laajasti eri kansanosia koskettava ilmiö. Näin käsityksiä julkisista palveluista saattaa ohjata entisen, usein korkeankin, ammatillisen aseman perintö pikemmin kuin työttömyys sinällään. Kyselyaineistossa saattaa myös olla myöhempinä vuosina enemmän pitkäaikaistyöttömiä, joiden mielipiteet poikkeavat muiden, korkeampia etuuksia saavien työttömien näkemyksistä.

Naisten mielipiteiden muutoksen ymmärtäminen ei ole niin helppoa kuin työttömien osalta. Huolimatta naismyönteisestä hyvinvointivaltiosta (Julkunen 1992) he suhtautuvat sen antamiin palveluihin entistä kriittisemmin. Yksi mahdollinen selitys löytyy naisten kasvavasta suvaitsevaisuudesta eli lisääntyneestä valmiudesta hyväksyä omien näkemysten tai etujen vastaisia toimenpiteitä. Pohjoismaista ainakin Tanskassa on havaittu tämäntyyppisen suhtautumisen lisääntyneen viimeisen 20 vuoden aikana (Togey 1994).

Siirtoluokkien suhtautumista voi jäsentää verrattuna kunkin luokan vastapooliin. Naiset ja miesten eroavaisuudet ovat säilyneet pitkälti ennallaan ainakin julkis palvelumielipiteiden osalta. Sen sijaan nuorten ja vanhojen ikäryhmien suhtautumisen muutoksessa on nähtävissä yhtenäistymistä. Vanhat ikäryhmät sitoutu-

<sup>6</sup> Siirtoluokkien ja niiden vastinparien latenttien luokkien koon eroavaisuutta tarkasteltiin myös tilastollisesti. Kaikkina vuosina luokkien väliset parittaiset vertailut osoittivat luokkien koon väliset eroavuudet tilastollisesti merkitseväksi ( $\chi^2$ ,  $p < 0.05$ ).

**Taulukko 3. Työssä olevien ja työttömien ehdolliset latentin luokan todennäköisyydet vuosina 1989–1993.**

Vuosi	Työssä olevat			Työttömät		
	1989	1992	1993	1989	1992	1993
Kattava	0.29	0.20	0.25	0.20	0.24	0.09
Laaja	0.10	0.28	0.27	0.31	0.08	0.22
Hajautettu	0.21	0.22	0.13	0.15	0.20	0.10
Rajoittunut	0.37	0.25	0.33	0.31	0.45	0.57
Vähäinen	0.04	0.04	0.02	0.03	0.03	0.01

**Taulukko 4. Nuorten ja vanhojen ehdolliset latentin luokan todennäköisyydet vuosina 1989–1993.**

Vuosi	Nuoret			Vanhat		
	1989	1992	1993	1989	1992	1993
Kattava	0.28	0.19	0.16	0.42	0.06	0.26
Laaja	0.10	0.08	0.10	0.07	0.29	0.13
Hajautunut	0.22	0.07	0.21	0.12	0.11	0.09
Rajoittunut	0.36	0.60	0.50	0.37	0.50	0.49
Vähäinen	0.04	0.05	0.03	0.02	0.03	0.03

**Taulukko 5. Naisten ja miesten ehdolliset latentin luokan todennäköisyydet vuosina 1989–1993.**

Vuosi	Naiset			Miehet		
	1989	1992	1993	1989	1992	1993
Kattava	0.34	0.15	0.13	0.24	0.23	0.19
Laaja	0.14	0.21	0.28	0.11	0.04	0.11
Hajautunut	0.22	0.21	0.21	0.13	0.09	0.19
Rajoittunut	0.28	0.35	0.34	0.49	0.60	0.49
Vähäinen	0.03	0.07	0.04	0.03	0.03	0.02

vat julkispalveluihin kattavasti selvästi enemmän kuin nuoret, mutta rajoittavan sitoutumisen osalta eroa ei juuri ole. Työttömien ja työssä olevien välillä havaittiin myös eroavaisuuksia suhtautumisessa julkispalveluihin. Eroavaisuus on kuitenkin täysin poikkeava oletetusta siirtoluokkien muita ryhmiä suuremmasta sitoutumisesta julkisiin palveluihin. Työttömät kuuluvat työssä olevia suuremmalla todennäköisyydellä ainoastaan rajoittuneeseen sitoutumisen tyyppiin.

Vanhojen ja nuorten suhtautumisessa julkisiin palveluihin ei ole havaittavissa merkittävästi eriytymistä huolimatta eläkepömmän uhka-

kuvasta, tulevaisuuden eläkeläisten pienemmistä eläkkeistä ja heikommasta julkisesti tuotetusta hyvinvoinnista. Tämä puhuisi sen puolesta, ettei ikäluokkien välinen solidaarisuus ole ainakaan vielä suurella koetuksella.

Työttömät kannattivat yksityisiä palveluvaihtoehtoja työssä olevia enemmän, mikä voi heijastella työttömien yleistä tyytymättömyyttä julkisen sektorin toimiin talouden ja työllisyyden kohentamisessa. Kääntäen ajatellen suomalainen hyvinvointivaltio on toiminut leikkauksissaan niin, että työssä olevien julkisten palveluiden kannatus ei ole merkittävästi vähentynyt. Julkisten palveluiden legitimitettiin

kannalta ei liene merkityksetöntä, että sen toimintaa rahoittavat veronmaksajat pysyvät julkisille palveluille ainakin jossain määrin uskollisina. Jos leikkaukset kohdistuvat ensisijaisesti marginaaliryhmiin, kuten vammaisiin tai päihdehuollettaviin (Uusikylä 1993), seurauksena voi kuitenkin olla eettisten ongelmien lisääntyminen. Pienten ja voimattomien ryhmien kokema epäoikeudenmukaisuus ei välttämättä sinällään ole uhka julkisille hyvinvointipalveluille kokonaisuudessaan, mutta jos niiden ratkaisuksi tarjotaan tarveharkintaisia etuuksia, universaalipalveluille rakentuneen hyvinvointijärjestelmän ajatus voi vähitellen hämärtyä.

Naisten muita ryhmiä selvempi sitoutuminen hajautuneeseen sitoutumisen tyyppiin on ilmiönä merkittävä. Tämän luokan tunnuspiirteenä hän oli kielteinen suhtautuminen lastenhoitoon julkisena palveluna. Jos julkisesti tuotettu lastenhoito on ollut keskeinen tekijä naisten itsenäisyyden lisääntymiselle, kielteistä suhtautumista on vaikea selittää suvaitsevaisuuden lisääntymisellä. Ehkä julkisten lastenhoitopalveluiden ei katsota vastaavan niiden hintaa maksettuina veroina tai päivähoitomaksuina, jolloin yksityiset palvelut näyttäisivät entistä houkuttelevammilta. Muissakin mielipidetiedusteluissa on havaittu, etteivät naiset suhtaudu välttämättä kovin kielteisesti ei-julkisen hoivatyön lisäämiseen (Ervasti 1994). Naiset voivat olla entistä valmiimpia hoitamaan lapsia kotonaan, kun työtilaisuuksia ei korkean työttömyyden takia ole tarjolla. Näin naiset voivat päätyä työvoimareserviksi, joka otetaan käyttöön seuraavan työvoimapolun aikana.

Naisten etujen yksioikoinen liittäminen julkisen sektorin suomiin työtilaisuuksiin ei ole välttämättä perusteltua, koska julkisen sektorin palvelutehtävissä toimivat naiset eivät ole mikään erityisen yhtenäinen ryhmä. Naisvaltaiset tai naisvaltaistuvat professionaalisen aseman saavuttaneet ammattiryhmät, kuten opettajat tai lääkärit, pystyvät vahvojen ammattijärjestöjensä tuella tehokkaasti vastustamaan mahdollisia palveluiden yksityistämisuunnitelmia ja etuuksien leikkauksia. Professionaalisissa toimivilla naisvaltaisilla ryhmillä olisi ilmeisesti mahdollisuuksia puolustaa etujaan, vaikka heidän hoitamansa palvelutehtävät yksityistettäisiin. Vähän koulutusta vaativissa tehtävissä, kuten siivoustoimessa tai kodinhoidossa, naisten ase-

ma on tyystin toisenlainen. Näiden palveluiden yksityistämiseen näyttää olevan käytännössä paremmat mahdollisuudet, ja työhön liittyviä etuja on vahvojen ammattijärjestöjen puuttuessa vaikeampi puolustaa. Professionaalisissa toimivien naisten kannalta yksityistäminen ei näin ollen olisi välttämättä täysin kielteinen asia varsinkin, jos sen maksumiehiksi joutuvat muut naisvaltaiset ammattiryhmät.

## Päätelmiä

Julkisiin palveluihin sitoutuminen on muuttunut luonteeltaan vuosien 1989–1993 välillä. Yksityisesti tuotettuja palveluita pidetään jonkin verran houkuttelevampina vaihtoehtoina julkisesti tuotetuille palveluille. Siirtymä voi johtua individualismin lisääntymisestä, postmateriaalisesta ajattelutavasta tai julkisten palveluiden leikkausten noidankehästä. Lopullista syytä muutokseen ei tämän empiirisen aineiston perusteella pysty arvioimaan. Viitteitä yleiseen asenteiden muutokseen on kuitenkin havaittavissa. Tähän viittaa erityisesti julkisista palveluista eniten riippuvaisten, naisten, työttömien ja vanhusten, jonkin verran vähentynyt sitoutuminen julkisiin palveluihin. Muutosten syvyyttä ei ole syytä liioitella, koskivathan mielipiteiden siirtymät lähinnä julkisen sektorin kustannusten kannalta marginaalisia kulttuuri- ja urheilupalveluita. Tulos sopii myös havaintoon, jonka mukaan julkista sektoria koskevat mielipiteet vaihtelevat suunnilleen yhtä paljon ja suunnilleen samaan suuntaan sosiaalisesta taustasta riippumatta (Page & Shapiro 1992).

Sosiaalisesta taustasta riippumaton asenteellinen muutos ei ole kuitenkaan merkitykseltään yhdenmukainen. Hyvin toimeentuleville ryhmille yksityistämismyönteisyys voi merkitä itsekkyuden lisääntymistä, mutta julkisen sektorin etuuksista riippuvaisempien siirtoluokkien osalta yksityistämismyönteisyys näyttää pikemmin altruismin lisääntymiseltä. Näin vanhukseen, naisiin ja työttömiin kohdistuvat leikkaukset näyttäisivät perustelluilta, kun heillä itselläänkin on niihin entistä enemmän valmiutta. Toisaalta yksityisten palveluiden kannatus sinällään ei välttämättä implikoi halukkuutta maksaa niistä julkisia palveluita enemmän. Asenteiden yhdenmukainen muutos ei kuitenkaan selitä, *miksi* siirtoluokat eivät sitoudu jul-

kisiin palveluihin poikkeuksetta muita yhteiskunnallisia ryhmiä selvemmin edes laman seurausten ilmentymisen jälkeen. Työttömät ovat ehkä jakaantuneet massatyöttömyyden aikana sosio-ekonomisen taustan, työttömyyskorvausten määrän sekä työttömyyden keston suhteen niin erilaisiin ryhmiin, ettei työttömyys kuvastakaan enää mitään yhtenäistä tai yhteistä intressiä. Vastaavasti naisten yksityistämismyönteisyys erityisesti lastenhoidossa voi kuvastaa paitsi lisääntyneen työttömyyden aiheuttamaa naisia kotiin työntävää vaikutusta niin myös julkisen sektorin kotihoidon tukitoimien aiheuttamaa naisia kotiin imevää vaikutusta. Vanhojen ikäryhmien osalta tulokset eivät oleet täysin oletetun vastaisia. Huolimatta vanhojen ikäryhmien jonkin verran vähentyneestä julkisten palveluiden kannatuksesta, he kuitenkin suhtautuivat muita myönteisemmin julkisiin palveluihin vuonna 1993, kun laman seuraukset näkyivät jo julkisen sektorinkin toiminnassa.

Jos myönteinen näkemys julkisiin hyvinvointipalveluihin liitetään vasemmistolaiseen ajattelutapaan ja kielteinen näkemys oikeistolaiseen maailmankatsomukseen, tulokset olivat hyvin epäsymmetrisiä vasemmistolaisen ajattelutavan hyväksi. Toisaalta myönteinen suhtautuminen julkisiin palveluihin oli hajaantunut useisiin, hieman toisistaan poikkeaviin suhtautumisen tyypeihin. Poliittisesti hyvinvointivaltion puolustaminen voi käydä entistä hankalamaksi, kun taloudellisen niukkuuden vallitessa puolustettavia hyvinvointivaltion malleja on yhden sijasta useita ja vastavoimana on pieni mutta näkemykseltään yhdenmukainen yksityistämisen kannattajien joukko. Mahdollisen julkisen sektorin yksityistämisen vaikutus yhteiskunnallisiin ryhmiin tulee ilmi vasta, kun selviää, miten se toteutetaan. Jos yksityistämisellä tarkoitetaan vain tuottajien välisen kilpailun luomista, ei seurauksena välttämättä ole yhteiskunnallisten epätasa-arvoisuuksien syventymisen, mikäli vähempiossaisten palvelutarpeet samalla turvataan jollakin muulla tavoin. Vaihtoehtoisia malleja muutoksen toteuttamiseksi ei ole kuitenkaan helppo löytää kansalaisten yksinkertaisten äänestyspäätösten perusteella tai monimutkaistenkaan kyselykaavakkeiden analyysillä, vaan niiden etsimiseen tarvitaan poliittisten päätöksentekijöiden aktiivista panosta.

## LÄHTEET

- Allardt, Monica, Tuire Sihvo & Hannu Uusitalo (1992): *Mitä mieltä hyvinvointivaltiosta?* Sosiaali- ja terveyshallitus, Tutkimuksia 17. Helsinki.
- Boudon, Raymond (1989): *The Analysis of Ideology*. Polity Press, Cambridge.
- Clarke, Harold D. & Nitish Dutt (1991): Measuring Value Change in Western Industrialized Societies. *American Political Science Review* 85:3, s. 905–920.
- Dunleavy, Patrick & Brendan O'Leary (1987): *Theories of the State*. Macmillan, Basingstoke.
- Ervasti, Heikki (1994): Yhteiskuntaluokat ja hyvinvointipalvelut. *Sosiologia* 4/1994, s. 274–287.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Feldman, Stanley & John Zaller (1992): The Political Culture of Ambivalence: Ideological Responses to the Welfare State. *American Journal of Political Science* 36:1, s. 268–307.
- Hagenaars, Jacques A. (1988): Latent Structure Models with Direct Effects between Indicators. *Sociological Methods & Research* 16:3, s. 379–405.
- Hagenaars, Jacques A. (1990): *Analysis of Categorical Longitudinal Data. Log-linear, Panel, Trend and Cohort Analysis*. Sage, Newbury Park.
- Hagenaars, Jacques A. (1993): *Loglinear Models with Latent Variables*. Sage University Paper 94. Sage, Newbury Park.
- Hirschman, Albert O. (1982): *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*. Princeton University Press, Princeton.
- Hobson, Barbara (1990): No Exit, No Voice: Women's Economic Dependency and the Welfare State. *Acta Sociologica* 33:3, s. 235–250.
- Inglehart, Ronald (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*. Princeton University Press, Princeton.
- Johanson, Jan-Erik & Mikko Mattila (1994): The Vicious Circle of Cutback Policies. *Scandinavian Political Studies* 17:4, s. 289–303.
- Julkunen, Raija (1992): *Hyvinvointivaltio käännekohdassa*. Vastapaino, Tampere.
- Knoke, David & Peter J. Burke (1980): *Log-Linear Models*. Sage University Paper 20. Sage, Beverly Hills.
- Kosonen, Pekka (1989): Miksi jotkut hyvinvointivaltiot ovat vakaampia kuin toiset? *Tiede & Edistys* 4/1989, s. 249–257.
- Lane, Jan-Erik (1993): *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Sage, London.
- Lane, Jan-Erik, Tuomo Martikainen, Palle Svensson, Gunnar Vogt & Henry Valen (1993): Scandinavian Exceptionalism Reconsidered. *Journal of Theoretical Politics* 5:2, s. 195–230.
- Luhmann, Niklas (1990): *Political Theory in the Welfare State*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Liotard, Jean-Jacques (1979): *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*. Éditions de Minuit, Paris.
- McCutcheon, Allan (1987): *Latent Class Analysis*. Sage University Paper 64. Sage, Newbury Park.

- O'Connor, Julia (1993): Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues. *The British Journal of Sociology* 44:3, s. 502–518.
- Offe, Claus (1985): *Disorganized Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Page, Benjamin I. & Robert Y. Shapiro (1992): *The Rational Public*. University of Chicago Press, Chicago.
- Papadakis, Elim (1993): Class Interest, Class Politics and Welfare State Regime. *The British Journal of Sociology* 44:2, s. 249–267.
- Petersson, Olof (1991): *Makt – En sammanfatning av Maktutredningen*. Almäna Förlaget, Stockholm.
- Pöntinen, Seppo & Hannu Uusitalo (1986): Stability and Change in the Public Support for the Welfare State; Finland 1975–1985. *Finnish Gallup*, Report n:o 15. Helsinki.
- Roos, J.P (1992): Keskiluokka ja hyvinvointivaltio: Uusi hyvinvointisopimus? Teoksessa Olavi Riihinen (toim.), *Sosiaalipolitiikka 2017*. WSOY, Porvoo. s. 321–338.
- Sihvo, Tuire & Hannu Uusitalo (1992): *Mielipiteiden uudet ulottuvuudet*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, Tutkimuksia 33. STAKES, Helsinki.
- Stinchcombe, Arthur L. (1968): *Constructing Social Theories*. Harcourt, Brace & World, New York.
- Togeby, Lise (1994): The Disappearance of a Gender Gap: Tolerance and Liberalism in Denmark from 1971 to 1990. *Scandinavian Political Studies* 17:1, s. 47–68.
- Uusikylä, Petri (1993): Sosiaali- ja terveydenhuollon säästöt ja paikallishallinnon politiikkaverkostot. Teoksessa Mikko Mattila, Riikkamari Saukkonen & Petri Uusikylä, *Hyvinvointivaltioista kilpailuvaltion. Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksessa*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1993:4, Helsinki. s. 105–210.
- Wiekliem, David (1993): Class Consciousness and Political Change: Voting and Political Attitudes in the British Working Class, 1964 to 1970. *American Sociological Review*, Vol. 58, s. 382–397.
- Williams, Fiona (1989): *Social Policy: A Critical Introduction*. Polity Press, Cambridge.