

5

HYVINVOINTIPOLITIIKAN KANNATUS

Helena Blomberg & Christian Kroll

Kansalaismielipiteen yhteys hyvinvointijärjestelmän kehitykseen on hyvin monitahoinen kysymys. Kun joidenkin tutkijoiden mukaan ”kansan tahto” on selvästi vaikuttanut harjoitettuun hyvinvointipolitiikkaan, toisten mukaan kansalaismielipide on pikemminkin alkanut mukailla hyvinvointivaltiojärjestelmää ja sen periaatteita vasta järjestelmän vakiintumisen jälkeen. Yhteyden monitahoisuuden huomaa myös, kun ottaa huomioon, että harjoitettu hyvinvointipolitiikka on erittäin monimutkaista ja ulottuu monille valtion ja kuntien hallinnon alueille. Yksityiskohdissaan se onkin kansalaisille usein vaikea hahmottaa, jolloin mielipidettä asiasta on vaikea muodostaa. Lisäksi monet eri toimijat ovat mukana vaikuttamassa päätöksentekoon, ja näiden vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat järjestelmän eri osa-alueilla. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöt ovat mukana päättämässä työelämään liittyvistä etuuksista demokraattisesti valittujen poliittisten päättäjien ja kansalaisten lisäksi. Jo näistä syistä kansalaisten mielipiteet ei siis välttämättä aina suoraan ohjaa hyvinvointipolitiikkaa.

Tästäkin huolimatta kansalaismielipiteen tarkastelu on tärkeää. Jotta hyvinvointivaltion instituutiot olisivat legitimejä eli hyväksyttäviä, kansalaisten tulee pitää järjestelmän rakenteita ja toimintatapoja oikeudenmukaisina ja toimivina.¹ Insti-

tuutioiden ja kansalaisten välinen suhde voidaankin nähdä kaksisuuntaisena: Toisaalta instituutiot pitävät yllä yhteiskunnallisia arvoja ja välittävät näitä kansalaisille. Toisaalta kansalaisten arvot ja asenteet taas pitävät yllä (tai eivät pidä yllä) instituutioiden legitimitettä.² Näin ollen hyvinvointipolitiikan kehittämisessä pitää ottaa huomioon kansalaisten näkökulma. Ilman tietoa kansalaisten näkemyksistä, kokemuksista ja toivomuksista hyvinvointipolitiikkaa ei voi kehittää parempaan suuntaan.³

Tässä luvussa pohdimme tutkimustiedon perusteella perinteisen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin muutosta ja sen kannatusta kansalaisten keskuudessa, sekä kansalaismielipiteen merkitystä hyvinvointivaltion muutokseen viime vuosikymmenten aikana erityisesti Suomessa. Painopiste on hyvinvointipalvelujen kannatuksessa, koska pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa juuri hyvinvointipalveluilla on ollut olennaisen tärkeä rooli ihmisten arkielämässä.⁴ Ymmärtääksemme hyvinvointivaltion legitimitettä ja kehitystä pelkästään kansalaisten mielipiteiden tarkastelu ei kuitenkaan ole riittävää. Tarkastelemme siksi myös kansallisten ja paikallisten päättäjien asenteita.

KANSALAISMIELIPIDE JA HYVINVOINTIVALTIO

Kansalaisten mielipiteen ajatellaan usein vaikuttavan politiikkaan esimerkiksi rajaamalla vaihtoehtoisia päätöksiä. Kuitenkin monet muutkin asiat kuin kansalaismielipide vaikuttavat päätöksentekoon: näitä ovat esimerkiksi taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset tekijät (ks. taulukko 5.1). Voidaan myös ajatella, että kansalaiset vaikuttavat politiikkaan pikemminkin vaalien kuin mielipidetutkimusten kautta. Lisäksi kansalaismielipide on usein sisällöllisesti ristiriitaista, minkä vuoksi päättäjien on vaikeaa ottaa huomioon mielipiteet päätöksenteossa.

Taulukko 5.1. Esimerkki kansalaismielipiteen vaikutuksesta poliittiseen toimintaan verrattuna muihin tekijöihin.

Poliittiseen toimintaan eduskunnassa vaikuttaa	Paljon / melko paljon (%)
Kansalaisten yhteydenotot ja kansalaisten kanssa käymäni keskustelut	80
Kansalais- ja etujärjestöjen edustajien kanssa käymäni keskustelut	60
Keskustelut eduskuntaryhmässäni	40
Muut tutkimusjulkaisut ja selvitykset	37
Se, mitkä asiat ovat uutismediassa kulloinkin esillä	25
Asioiden uutisarvo	24
Muut keskustelut toisten kansanedustajien kanssa	23
Kansalaisten mielipiteistä kertovat kyselytutkimukset	18
	N=96

Lähde: kirjoittajien tekemä kyselytutkimus vuonna 2014, ks. tarkemmin Vesa, Blomberg & Kroll 2015.

Sosiaalipoliittista järjestelmää ei kuitenkaan voi pitää kovin legitiiminä, jos kansalaisten mielipiteet eivät näy päätöksenteossa ja etenkin, jos mielipiteet eroavat huomattavasti poliittisten päätösten perusteista. Kansalaisten vaalikäyttäytyminen taas on melko karkea ja epätarkka mittari, kun halutaan tietää, mitä mieltä kansalaiset ovat hyvinvointivaltiosta – Suomessahan kaikki puolueet ovat perinteisesti sanoneet kannattavansa hyvinvointivaltiota.⁵ Hyvinvointivaltiolla ja etenkin julkisilla hyvinvointipalveluilla on vankka kannatus myös kansalaisten keskuudessa viime vuosikymmeninä.⁶ Kannatus ylittää sosionomiset ja puoluepoliittiset rajat.⁷ Tästä syystä vaaleja ei siis ole

ollut helppo voittaa hyvinvointivaltiokriittisillä kannanotoilla. Tilanne on sama muissa Pohjoismaissa.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin suurta suosiota onkin selitetty juuri sen ainutlaatuisella rakenteella. Malli koostuu yhdistelmästä toisaalta universaaleja perusetuuksia ja palveluja, joihin kaikki maassa vakituisesti asuvat ovat oikeutettuja tuloista ja maksetuista veroista riippumatta, sekä toisaalta lakisääteisistä työperusteisista etuuksista ja palveluista. Tämä malli antaa ehkä hieman paradoksaalisesti myös suurituloisille vastinetta verorahoilleen: kun verovaroja ei ole suunnattu vain eniten tarvitseville, nettomaksajat eivät koe maksavansa vain ”muiden”, yleensä huono-osaisimpien, ryhmien turvasta.⁸

Monien asennetutkimusten mukaan taloudelliset intressit määrittävät kuitenkin vain osittain kansalaisten mielipiteitä julkisista palveluista. Yksilön etuja ei voi myöskään käytännössä rajata vain henkilökohtaiseen taloudelliseen etuun, koska ihmiset saattavat pitää omina etuinaan esimerkiksi läheisten olosuhteita ja etuja. Vähintään yhtä paljon kuin taloudelliset intressit hyvinvointivaltion kannatusta selittävätkin käsitykset sosiaalisten ongelmien syistä sekä käsitykset siitä, minkälainen on hyvä yhteiskunta: hyvinvointietuuksien ja palveluiden tulisi kansalaisten mukaan edistää yhteiskunnallista tasavertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta.⁹ Suuri osa kansalaista näyttää näin ollen sisäistäneen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin lähtökohdan, jossa ketään ei jätetä kokonaan oman onnensa nojaan.¹⁰

Hyvinvointivaltion, etenkin hyvinvointipalvelujen, uudelleenmuotoilun ja asteittaisen karsimisen on kuitenkin oletettu ajan mittaan horjuttavan hyvinvointivaltion suosiota: on ajateltu, että hyvinvointipolitiikkaan tyytymättömät kansalaiset siirtyisivät kannattamaan yksityistä sektoria palvelujen ja sosiaaliturvan tuottajana. Samalla julkisen hyvinvointijärjestelmän kannatuksen on uskottu vähentyvän, varsinkin niiden ryhmien keskuudessa, joille yksityiset palvelut ovat realistinen vaihtoehto. 1990-luvulta lähtien tehdyt tutkimukset kuitenkin

osoittavat, että hyvinvointivaltion kannatus ei ole vähentynyt 1990-luvun laman jälkeen. Erityisen vankasti hyvinvointivaltiota kannattavat, ensi katsomalta ehkä hieman paradoksaalisesti, juuri ne kansalaiset, jotka kokevat hyvinvointipalvelujen huonontuneen.¹¹ Monet viimeaikaiset tutkimukset ovat myös osoittaneet, että kansalaiset pitävät kuntien hyvinvointipalveluja edelleen tärkeinä ja oikeudenmukaisina ja ovat valmiita myös maksamaan niistä vaikka veronkorotuksin. Lisäksi väestöryhmien väliset asenne-erot ovat kaventuneet entuudestaan, vaikka hyvinvointierot, kuten tuloerot, ovat selvästi kasvaneet.¹² Hyvinvointijärjestelmän periaatteilla on siis vankka tuki väestön keskuudessa.

Kansalaiset kannattavat erityisesti kunnallisesti tuotettuja hyvinvointipalveluja. 2000-luvun lopulla noin 60 prosenttia kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että pääosa hyvinvointipalveluista tulisi olla julkisesti tuotettuja. Vain pieni osa vastaajista kannatti julkisesti tuotettujen palveluiden vähentämistä ja yksityisten lisäämistä.¹³ Myös Ruotsissa, missä yksityiset markkinat ovat kasvaneet vielä nopeammin kuin Suomessa, juuri kunnallisesti tuotetut hyvinvointipalvelut ovat edelleenkin erittäin suosittuja.¹⁴

Julkisesti tuotettujen hyvinvointipalvelujen kannatuksesta huolimatta kansalaiset eivät ole suhtautuneet yksiselitteisen kielteisesti myöskään yksityisiin palveluihin.¹⁵ Kansalaiset eivät siis aina näytä olevan kovin johdonmukaisia, mikä voi osittain johtua siitä, että markkinoiden ja yksityistämisen käsitteet ovat epämääräisiä. ”Palveluiden yksityistäminen” voi tarkoittaa palvelun tuotannon yksityistämistä, jolloin vastuu palvelun järjestämisestä on yhä julkisella taholla. Toisaalta yksityistäminen voi tarkoittaa myös julkisen tahon luopumista vastuusta. Esimerkiksi julkisessa keskustelussa tällaisia olennaisia seikkoja ei aina tuoda selkeästi esille.

Julkisten ja yksityisten hyvinvointipalvelujen kannatusta voi tarkastella myös esimerkkinä siitä, kuinka mielipidetutkimusten

tulokset muuttuvat sen mukaan, kuinka kysymykset kehystetään. Hyvinvointivaltiota koskevissa mielipidetutkimuksissa on nimittäin havaittu ristiriitaisia tuloksia. Yhtäältä kansalaiset kannattavat helpommin yleisiä solidaarisia väittämiä kuin konkreettisempia, sosiaalista solidaarisuutta käsitteleviä kysymyksiä.¹⁶ Toisaalta kansalaiset voivat olla kriittisiä hyvinvointivaltiota kohtaan yleisellä tasolla (hyvinvointivaltiota pidetään esimerkiksi byrokraattisena ja passivoivana), mutta konkreettisemmalla tasolla kansalaiset eivät halua muutoksia tai ”huononuksia” hyvinvointivaltioon.¹⁷ Asennetutkimuksissa kansalaiset siis saattavat vaikuttaa sekä todellista solidaarisemmilta että todellista halukkaammilta uudistaa hyvinvointivaltiota.

Kysymysten kehystys vaikuttaa myös siihen, miltä yksityisten palvelumarkkinoiden suosio näyttää mielipidetutkimuksissa. Suuri enemmistö kansalaisista on sitä mieltä, että valtion ja kuntien tulisi tuottaa pääosa väestön tarvitsemista hyvinvointipalveluista. Samalla noin puolet kansalaisista kuitenkin kannattaa yksityisen palvelutuotannon lisäämistä. Kansalaiset eivät myöskään tue palvelujen yksityistämistä sinänsä, mutta kannatus kasvaa, jos palveluiden yksityistäminen liitetään kysymyksissä tehokkuuteen.¹⁸ Eri palvelumuotojen samanaikainen kannatus voi olla tietystä näkökulmasta loogista. Kansalaiset nimittäin yleensä tukevat toimintaa, jonka he ajattelevat lisäävän hyvinvointia yhteiskunnassa. Täten ihminen voi ainakin periaatteessa kannattaa sekä julkista että yksityistä palvelutuotantoa, vaikka hän itse pitäisi julkista palvelutuotantoa parempana.

Kaiken kaikkiaan viime vuosikymmenten asennetutkimukset osoittavat kuitenkin, että kansalaiset kannattavat julkisia, universaaleja hyvinvointipalveluja. Tutkimuksen perusteella tiedetään myös, että yksityisten markkinoiden kannatus on selvästi vähentynyt ajan myötä. Siten hyvinvointipalvelujen kehitys markkinavetoisempaan suuntaan on vaikuttanut kansalaismielipiteeseen melko vähän, jos ollenkaan. Toisaalta kansalaisten

mielipide ei ole juuri vaikuttanut palvelupolitiikan kehitykseen.¹⁹

Miten kansalaismielipide sitten muotoutuu tulevaisuudessa? Suomalaisten asenteita hyvinvointivaltioon jo varhain tutkineet Tuire Sihvo ja Hannu Uusitalo antoivat vuonna 1995 kolme selitystä, jotka yksin tai erikseen voivat vaikuttaa kansalaismielipiteeseen pitkittyneessä taloudellisessa kriisitilanteessa. Nämä selitykset ovat jälleen ajankohtaisia. Ensimmäinen selitysmalli lähtee siitä, että vaikeassa taloudellisessa tilanteessa ja oman taloudellisen tilanteen ollessa uhattuna kansalaisten solidaarisuus toisia kohtaan vähenee ja oman ryhmän edut korostuvat. Tällöin universaalien hyvinvointivaltiomallin kannatus heikentyy. Toisen selitysmallin lähtökohta on, että eri valtaapitävät ryhmät (esimerkiksi poliitikot, virkamiehet, tiedotusvälineet) tulkitsevat hyvinvointivaltion olevan kriisissä. Tulkintojen on oletettu vähentävän laajan pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kannatusta kansalaisten keskuudessa. Kolmannessa selitysmallissa hyvinvointivaltion institutionaalinen muutos on kannatuksen vähenemisen syy: hyvinvointipalvelujen ja etuuksien leikkauskierre johtaa kasvavaan tyytymättömyyteen julkista hyvinvointijärjestelmää kohtaan. Näin ollen hyvinvointivaltion kannatus laskee, varsinkin niiden ryhmien sisällä, joilla on vaihtoehtoja eli mahdollisuus hyödyntää yksityisen sektorin vaihtoehtoja.²⁰

Kuten edellä on tullut esille, kansalaisten käsitys hyvinvointivaltiosta on pysynyt lähes samana 1990-luvun laman alusta nykypäivään, eli edellä käsitellyt syyt eivät ole vähentäneet hyvinvointivaltion kannatusta. Jos viime aikoina voimistunut säästö- ja karsintapolitiikka jatkuu, hyvinvointipalvelujen kannatus ja kansalaislidaarisuuden murtuminen Sihvon ja Uusitalon skenaarioita seuraten on edelleen mahdollista, etenkin, jos eri ryhmien palvelut erkanevat toisistaan tai ne jopa asetetaan vastakkain.

KANSALLISTEN PÄÄTTÄJIEN NÄKEMYKSET HYVINVOINTIVALTIOSTA

Empiirisiä tutkimuksia kansalaisten ja kansallisten päättäjien tai eliittien asenteista hyvinvointivaltiota kohtaan on todella vähän. Tutkimustulosten ja hajanaisten gallupien perusteella päättäjien arvot ja asenteet näyttäisivät kuitenkin olevan melko erilaisia verrattuna kansalaisten arvoihin ja asenteisiin. Vaikuttaa siltä, että kansalaiset kannattavat perinteistä hyvinvointivaltiota ja siihen liittyviä arvoja, kun taas päättäjät kannattavat pikemminkin uusiliberalismin kanssa yhteneväisempiä arvoja. Samalla kuitenkin sekä kansalaisten että päättäjien asenteet ovat muuttuneet samaan suuntaan: yhä harvempi kannattaa esimerkiksi yksityistämistä. Myös tuloerojen hyväksyttävyyden on vähentynyt molemmissa ryhmissä.²¹

Myös muut tutkimukset kuin edellä mainitut kvantitatiiviset asennetutkimukset synnyttävät helposti osittain ristiriitaisen kuvan eliittien suhtautumisesta hyvinvointivaltioon. Esimerkiksi media-analyysit ovat osoittaneet, että julkisessa keskustelussa kansalliset päättäjät ovat harvoin suoraan kritisoineet perinteisen hyvinvointivaltion lähtökohtia Suomessa.²² Puolueohjelmassakin myötäillään usein pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvoja ja päämääriä.²³ Toisaalta on myös tutkimuksia, joiden mukaan päättäjät pitävät hyvinvointipolitiikkaa ja hyvinvointia yhä selvemmin kilpailukyvyllä alisteisena.²⁴

Vaikka päättäjät eivät juuri kritisoi suoraan hyvinvointivaltion normatiivisia lähtökohtia, sosiaalipoliittinen diskurssi on kuitenkin juuri eliitin julkisissa kannanotoissa muuttunut monessa mielessä.²⁵ Etenkin 1990-luvulla vähenivät viittaukset perinteisen hyvinvointivaltion ominaisuuksiin, esimerkiksi tasa-arvoon.²⁶ Samalla näihin ominaisuuksiin alettiin viitata aivan uusissa yhteyksissä, kun hyvinvointipolitiikkaa muotoiltiin uudelleen. Päättäjät puhuivat esimerkiksi palvelutuottajien kilpailuttamisen ja palvelujen yksityistämisen puolesta

sillä perusteella, että nämä keinot johtaisivat heidän mukaansa samoihin päämääriin kuin aiempikin hyvinvointipolitiikka.²⁷ Poliitikot yhdistivät näin perinteisen hyvinvointivaltion hyveet, kuten tasa-arvon ja universalismin, vahvaan markkinauskoon, mikä on kiinnostavaa, koska tutkimukset eivät juuri tue käsitystä, että markkinaratkaisut lisäävät tasa-arvoa.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että perinteinen pohjoismainen hyvinvointivaltio on palannut viime vuosina keskustelun aiheeksi. Poliittiset päättäjät viittaavat yhä useammin tasa-arvoon varsinkin silloin, kun he puhuvat hyvinvointipalveluista. Päättäjät pitävät puheenvuoroissaan ja retoriikassaan kansalaisten tasa-arvoa jopa yllättävän keskeisenä.²⁸ On vaikea arvioida, mistä heiluriliike julkisessa hyvinvointivaltiokeskustelussa johtuu. Ruotsalaisten tutkijoiden Åke Bergmarkin ja Renate Minasin mukaan ihmiset saattavat kokea, että pitkään jatkunut hyvinvointivaltion purkaminen uhkaa heidän tärkeinä pitämiään arvoja. Tällöin on mahdollista, että muutos aiheuttaa vasta-reaktioita.²⁹ Hyvinvointivaltion ja siihen liittyvien arvojen paluu julkisen keskustelun aiheeksi olisi siten vastareaktio esimerkiksi syventyneelle epätasa-arvolle suomalaisessa yhteiskunnassa.

Myös kansainvälinen keskustelu hyvinvointivaltiosta näyttää jonkin verran muuttaneen muotoaan viime vuosina. Uusliberalististen ideoiden rinnalle on noussut ajatus sosiaalisesta investointivaltiosta, joka on eräänlainen uudelleenviritetty hyvinvointivaltio: valtio investoi laajasti sosiaalipoliittisiin toimiin, jotka tuottavat tulevaisuudessa taloudellista ja yhteiskunnallista yhteistä hyvää.³⁰ Esimerkiksi OECD on tuonut esiin tämäntyyppisiä uusia ideoita – mahdollisesti reaktiona uusliberaalin politiikan epäonnistumiseen.³¹ Euroopan unionissa esimerkiksi sosiaalinen koheesio eli yhteenkuuluvuus on noussut yhä tärkeämmäksi tavoitteeksi. Uuden käsityksen läpimurtoa ja kestävyyttä on kuitenkin vaikea arvioida.³² Kaiken kaikkiaan perinteisen hyvinvointivaltion arvopohjan suhteellinen vahvistuminen myös suomalaisessa julkisessa retoriikassa ei kuiten-

kaan näytä vaikuttavan käytännön poliittisiin päätöksiin siten, että vanhaan pohjoismaiseen hyvinvointivaltiopoliittikkaan olisi paluuta.

Tähän ovat ehkä osaltaan vaikuttaneet myös viime vuosien synkät talousnäkymät. Kuten 1990-luvun laman aikaan, poliitikkojen voidaan nykyään ajatella pitävän yllä katastrofin tunnelmaa, jolloin yhteiskunnallinen ilmapiiri on otollinen hyvinvointivaltion uudelleenmuotoilulle. Argumentaationa päättäjät tarjoavat aivan samaan tapaan kuin 1990-luvulla paitsi taloudellisia ”realiteetteja” myös yhteiskunnan yksilöllistymistä. Kansalaisten luottamusta julkisia palveluita kohtaan pidetään eliittien keskuudessa jälleen pikemminkin ongelmana kuin etuna. Myös pohjoismaiseen hyvinvointimalliin kuuluva julkinen vastuu nähdään jälleen ongelmana. Mitä epävarmemmaksi ajat muuttuvat taloudellisesti ja sosiaalisesti ja mitä enemmän hyvinvointivaltion tarjoamaa sosiaalista turvaa ja yhteisöllisyyttä sen vuoksi tarvitaan, sitä enemmän johtavat poliitikot ja virkamiehet näyttävät painottavan julkisessa keskustelussa ihmisten omaa vastuuta ja muita, esimerkiksi yksityisiä hyvinvoinnin tuottajia.³³ Tämä taas liittyy siihen, että muihin Pohjoismaihin verrattuna päättäjät Suomessa ovat aina pitäneet sosiaalipoliittikkaa talouspolitiikalle alisteisena, joskin tämä vaikuttaa korostuneen viime vuosikymmenten aikana. Päättäjien puheella taloudellisista välttämättömyyksistä onkin pitkät juuret suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa.

KUNTAPÄÄTTÄJÄT JA HYVINVOINTIPALVELUMALLIN KANNATUS

Kansalaisten ja kansallisten päättäjien lisäksi myös paikallisella tasolla eli kuntatasolla on ollut tärkeä asema hyvinvointipoliittikan kehityksessä. Vaikka hyvinvointipalveluiden kehitys on edennyt siten, että kunnat ovat toteuttaneet kansallisesti

määritellyt sosiaaliset oikeudet, kehitykseen on vaikuttanut myös kuntien itsehallinto ja siten paikallisten päättäjien näkemykset ja päätökset. Onkin yllättävää, ettei tämä näkökohta vaikuta missään vaiheessa nousseen keskeisempään asemaan hyvinvointivaltion legitimizeettiä koskevassa tutkimuksessa. Esimerkiksi 1980- ja 1990-luvuilla tehdyt hallintouudistukset, joilla pyrittiin kitkemään palveluiden lisääntyviä kustannuksia ja lisäämään kuntien itsenäisyyttä,³⁴ johtivat monien tutkijoiden mukaan hyvinvointipalveluiden universalismin heikentymiseen, sillä kuntien asukkaiden eriarvoisuus lisääntyi.³⁵ Myös viime vuosikymmeniä on leimannut hyvinvointipalvelujen melko raju muutos: kunnat ovat siirtäneet julkisia palveluja yhä enemmän yksityiselle sektorille esimerkiksi palveluja ulkoistamalla.

Kunnallisia hyvinvointipalveluja on kiinnostava tarkastella siitä näkökulmasta, kuinka hyvin niiden toteuttamisessa toteutuvat demokratian periaatteet. Palvelut muodostavat nimittäin sen sosiaalipolitiikan osa-alueen, jossa kansalaismielipiteellä voisi olettaa olleen eniten painoarvoa, koska periaatteessa kunnallinen demokraattinen päätöksentekoprosessi on antanut kuntalaisten äänelle paljon painoarvoa. Klassisen demokraattisen ajattelutavan mukaan kansalaiset vaikuttavat poliittisiin ratkaisuihin erilaisten päätöksentekoprosessien välityksellä: poliitikot tekevät päätöksiä valitsijoiden toiveiden mukaan ja hallintoviranomaiset panevat päätökset toimeen.³⁶ Useat tutkijat ovat kuitenkin 1950-luvulta alkaen kritisoineet käsitystä politiikkojen ja hallintoviranomaisten passiivisesta roolista. Kilpailevien, lähinnä taloustieteistä ammentavien julkisen valinnan (engl. *public choice*) teorioiden mukaan omat henkilökohtaiset edut ohjaavat niin poliittisia päättäjiä kuin virkamiehiäkin. Poliitiikkojen tavoitteena on äänimäärän maksimoiminen, kun taas hallintoviranomaiset pyrkivät lisäämään vaikutusvaltaansa poliittisessa päätöksenteossa esimerkiksi laajentamalla organisaatiotaan lisäämällä sen menoja.³⁷

Viime vuosikymmeninä Suomessa tehty asennetutkimus ei kuitenkaan ole löytänyt yksiselitteisestä tukea kummallekaan edellä mainitulle lähtökohdalle. Empiirisissä asennetutkimuksissa on osoitettu, että perinteisillä demokratiaa koskevilla sekä julkisen ja rationaalisen valinnan teorioilla on rajallinen selitysvaima. Kuntapäätäjät eivät ole halunneet panostaa julkisesti tuotettuihin palveluihin kovin paljon viime vuosikymmenten ajan, ja heidän halukkuutensa on jopa vähentynyt ajan myötä. Päätäjät ovatkin käytännössä vähentäneet kunnallista vastuuta ja palvelutuotantoa muun muassa ostopalveluilla ja palveluseteleillä. Vastuuta hyvinvoinnista on myös siirretty takaisin omaisille, yksityisille markkinoille sekä kolmannen sektorin järjestöille. Kunnanjohtajat ja poliitikot eivät siis olekaan halunneet kasvattaa julkista sektoria eivätkä myöskään panna täytäntöön kansalaisten näkemyksiä niin kuin ne mielipidekyselyissä ovat näyttäneet. Jotkut tutkijat ovat tämän vuoksi oletaneet, että kansalaismielipide ei vaikuta päätäjiin, vaan päätäjät pikemminkin vaikuttavat kansalaisiin. Päätäjät voivat joko muuttaa tai vahvistaa ihmisten käsityksiä siitä, mikä heidän oma etunsa on tai miten heidän tulisi tulkita eri asioita. Päätäjät voisivat siis sanoilla ja teoilla vaikuttaa ihmisten mielipiteisiin.³⁸ Useat asennetutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että päätäjien retoriikka on vaikuttanut melko vähän väestön käsityksiin ja että päätäjät ja kansalaiset ovat olleet selvästi eri mieltä hyvinvointipolitiikasta. Kansalaiset ovat kannattaneet paljon laajempaa ja universalistisempaa julkista palveluvastuuta ja palveluntuotantoa kuin kuntapäätäjät. Selvä enemmistö väestöstä on myös vastustanut palveluiden ja niiden henkilökunnan karsimista. Sen sijaan vain pieni vähemmistö kuntapäätäjistä on kansalaisten tavoin vastustanut säästöjä.³⁹

Kansalaisilla ja kuntapäätäjillä on myös ollut hyvinkin erilaiset näkemykset palvelujen kehityksestä. Esimerkiksi 1990-luvun laman jälkeisenä aikana kansalaiset arvioivat, että palvelujen saatavuus heikentyi, kun kuntapäätäjien mukaan

tilanne oli paljon myönteisempi. 1990-luvun laman aikana ja sen jälkeen tehdyt mielipidetutkimukset ovat lisäksi osoittaneet, että kuntapäättäjien ja kuntalaisten asenteet ja näkemykset ovat jatkaneet eriytymistä yhä kauemmas toisistaan.⁴⁰

Monien kuntien taloudellinen tilanne on ollut äärimmäisen tiukka, ja edellä mainittujen näkemyserojen voisi ehkä tulkita johtuvan niukoista resursseista. Kansalaisten ja päättäjien asennekuilu on kuitenkin syventynyt aikoina, jolloin kuntien talous on useiden indikaattorien mukaan parantunut.⁴¹ Uudet uusliberalismiin nojaavat tulosjohtamisopit ovatkin mahdollisesti vaikuttaneet kansalaisten mielipiteitä enemmän. Kuntapäättäjät näyttävät tätä taustaa vasten kokevansa olevan jonkinlaisia ”valtuutettuja asiantuntijoita”, jotka tekevät päätöksensä ennen kaikkea oman tietonsa ja harkintansa mukaan, olivat ne kansalaismielipiteen mukaisia tai eivät.⁴² Kuntapäättäjät ovat myös uudistaneet hallinnollisia rakenteita kiireellä,⁴³ minkä vuoksi kansalaisten mielipiteelle ei juuri vaikuta jääneen sijaa.

Lisäksi on otettava huomioon, että suomalaiset kunnat eivät koskaan ole täysin kannattaneet universalistista palvelumallia. Jännite valtion ja kuntien välillä voi osittain johtua kiistoista eri toimijoiden rahoitusvastuista. Lisäksi hyvinvointipalveluja ja niihin liittyviä sosiaalisia oikeuksia koskeva kansallinen lainsäädäntö rajoittavat paikallista itsehallintoa, mikä synnyttää jännitettä. Tästä huolimatta suomalaiset kunnat ovat olleet tärkeitä toimijoita hyvinvointijärjestelmän laajenemisen kaudella, joskin ajoittain melko vastahakoisesti ja usein peläten kunnallisen itsehallinnon heikkenemistä.⁴⁴

Kuntapäättäjien arvot, asenteet ja näkemykset eivät ehkä kuitenkaan ratkaise hyvinvointipalveluiden keskeisimpiä tulevaisuuden kysymyksiä. Kansallisten kunta- ja hyvinvointireformien vuoksi koko kuntakenttä on muotoutumassa uudelleen. Kysymys on myös siitä, mitkä tasot ja toimijat päättävät hyvinvointipalveluista tulevaisuudessa ja mitkä tahot tuottavat palveluita. Monessa kunnassa kunnalliset lautakunnat on jo

lakkautettu, kun tehtävät on siirretty alueellisten ja seudullisten yhteistoimintarakenteiden tehtäviksi.⁴⁵ Päätöksenteon hajaantuminen ja palveluiden ulkoistaminen saattaa siis tehdä kansalaismielipiteen huomioimisesta entistäkin hankalampaa.

KANSALAISMIELIPITEESTÄ KULUTTAJAMIELIPITEESEEN

Mielipidetutkimusten mukaan kansalaiset kannattavat laajasti perinteistä hyvinvointimallia. Erot eri väestöryhmien asenteissa ovat vieläpä tasoittuneet 1990-luvulta nykypäivään, vaikka hyvinvointierot, esimerkiksi tuloerot, ovat kasvaneet. Miksi harjoitetun sosiaalipolitiikan uudet suuntaukset eivät heijastu selvemmin kansalaismielipiteeseen? Miksi kilpailullisuus ja yksilöllisyys, joka näkyy sekä julkisessa keskustelussa että konkreettisena politiikkana, ei ole vaikuttanut siihen, kuinka kansalaiset suhtautuvat hyvinvointivaltioon?

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kansansuosiota on usein selitetty sillä, että kaikki kokevat hyötyvänsä siitä. Useat tutkimukset kuitenkin osoittavat, että kansalaiset kannattavat hyvinvointivaltiota vain osittain siksi, että siitä on heille suoraan hyötyä. Osittain kansalaiset tukevat hyvinvointivaltiota myös sen vuoksi, että kannattavat siihen liittyviä arvoja, kuten tasa-arvoa. Tiedetään myös, että tällaiset arvostukset pysyvät usein melko samankaltaisina niin ulkoisista kuin henkilökohtaisistakin muutoksista, kuten sosioekonomisen aseman muuttumisesta huolimatta.⁴⁶

Vaikka historiasta löytyy esimerkkejä kansalaismielipiteen voimasta, kansan tahto vaikuttaa kaiken kaikkiaan vaikuttaneen vähän viime vuosikymmenten hyvinvointipolitiikan suunnan muutokseen Suomessa. On vaikeaa arvioida, miten paljon perinteisten sosiaalipolitiikkaratkaisujen korkea kannatus on kuitenkin saattanut jarruttaa tai vesittää muutoksia. Toisaalta

kansalliset päättäjät ovat puheen tasolla sitkeästi vakuuttaneet pitävänsä kiinni perinteisestä hyvinvointimallista tai ainakin sen keskeisistä päämääristä kuten tasa-arvosta. Kuten edellä todettiin, varsinkin viime vuosikymmenten aikana kaikki poliittiset toimijat – kuuluivat he sitten hallitukseen tai oppositioon – ovat vakuuttaneet ”rakastavansa” pohjoismaista mallia. Toisaalta kuitenkin hyvinvointivaltion perinteiset hyveet ovat ohjanneet yhä vähemmän poliittisia päätöksiä. Aiempien tutkimusten perusteella on näin ollen vaikeaa sanoa mitään yksiselitteistä kansallisten päättäjien sitoutumisesta tai sitouttamattomuudesta perinteiseen pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon.

Kun tarkastellaan hyvinvointivaltion, varsinkin hyvinvointipalvelujen, institutionaalista kehitystä, kansallisten eliittien hyvinvointivaltiota kannattavalla retoriikalla ei näin ollen näytä olevan suurta merkitystä sen kehitykseen. Monet sosiaalipoliitiikan tutkijat ovatkin osoittaneet, että suomalaisen poliittisen kulttuurin taustalla on käsitys taloudellisista välttämättömyksistä, jotka ohjaavat poliittista päätöksentekoa, eikä kansalaismielipiteellä ole suurta sijaa päätöksenteossa.⁴⁷

Suomalaisen poliittisen kulttuurin vastakohtana on usein nähty ruotsalainen poliittinen kulttuuri, jossa kansalaismielipiteellä on tärkeämpi asema päättäjien retoriikassa ja julkisessa keskustelussa.⁴⁸ Hieman yllättävää on, että hyvinvointipalvelujen kehitys on ollut Ruotsissa samansuuntaista kuin Suomessa, eli yhä markkinamyönteisempää, vaikka myös Ruotsissa kansalaiset ovat kannattaneet vankasti julkisia palveluita. Kansalaismielipide ei täten näytä vaikuttaneen päätöksentekoon ratkaisevasti. Kansalaismielipiteen painottamisella julkisessa keskustelussa voi toki olla muita mahdollisesti myönteisiä sivuvaikutuksia, se voi esimerkiksi toimia vastavoimana kansalaisten politiikkaa kohtaan tunnetun kiinnostuksen hiipumiselle.

Myös suomalaisten kuntapäättäjien sitoutuminen hyvinvointivaltiomalliin on monimutkaista. Monet tekijät ovat

vaikuttaneet siihen, kuinka kunnat suhtautuvat hyvinvointivaltioon. Yhtäältä kuntien taloudelliset rajoitteet, uusi nopea-temppoinen hallintokulttuuri ja valtion tapa vierittää vastuuta vaikeista päätöksistä kunnille on heikentänyt universaalia hyvinvointimallia. Toisaalta kuntien suhtautuminen hyvinvointivaltioprojektiin on perinteisestikin ollut ristiriitaista. Hieman paradoksaalisesti pienten kuntien itsemääräämisoikeus on kuitenkin osittain jarruttanut markkinaistamista ja hyvinvointipalvelujen uudelleenmuotoilua. Esimerkiksi tietyn lainsäädännön puitteissa tehdyt kuntien päätökset vaikuttavat keskeisesti yksityisten markkinoiden kasvumahdollisuuksiin.⁴⁹ Tämä tilanne kuitenkin muuttuu tulevaisuudessa, kun sosiaali- ja terveystalouden rakenteita uudistetaan.

On vaikea sanoa, merkitsevätkö valtion suunnittelemat kunta- ja palvelurakennemuutokset tasa-arvoisemman hyvinvointivaltion paluuta vai hyvinvointivaltion uudistamista niin, että markkinamekanismista tulee entistä tärkeämpi väline palveluiden järjestämisessä. Vielä 1990-luvulla sellaiset käsitteet kuin lähidemokratia ja paikallisuus olivat tärkeitä julkisessa keskustelussa, minkä jälkeen ne vaikuttavat painuneen taka-alalle.

Kansalaisnäkökulman kuuluminen uudistuvassa palvelukentässä onkin palvelurakennemuutosten suurimpia haasteita. Jo nykyinen palvelurakenne on hajanainen: toimijoita on paljon ja yhä enemmän palveluita on tuotettu kuntien välisesti tai ulkoistamalla. Tämän voidaan olettaa heikentäneen kansalaisten mahdollisuuksia seurata palveluiden kehitystä kokonaisvaltaisesti. Se on myös heikentänyt heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa kehityksen suuntaan poliittisen toiminnan kautta. Palvelujärjestelmän kehitystä näyttääkin yhä enemmän ohjaavan ”kuluttajademokratiaa” painottava ajattelutapa. Tässä ajattelutavassa tärkeässä asemassa on ihmisen mahdollisuus vaikuttaa saamiinsa palveluihin ”tykkäämällä” tai olla ”tykkäämättä” niistä.

Tämä kehityssuunta näyttäisi voimistuvan tulevaisuudessa. Sipilän hallituksen esittämän hyvinvointipalvelulainsäädännön lähtökohtana on, että vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirretään kunnilta maakunnille. Palvelujen rahoitus ja samalla palvelujen laajuudesta päättäminen näyttäisi ainakin alkuvaiheessa siirtyvän valtiolle. Samalla valtaosa julkisesta palvelutuotannosta yhtiötettäisiin, ja se avattaisiin kilpailulle ei-julkisten palveluntarjoajien kanssa. Palvelunkäyttäjillä olisi tietyn ehdoin ja rajoituksin mahdollista valita palvelutuottaja.

Näin perustavilla muutoksilla voi tietysti olettaa olevan moninaisia vaikutuksia hyvinvointipalvelujärjestelmän kannatukseen. Palvelujen yksityistäminen voi esimerkiksi nostaa esiin uusia palvelujärjestelmään liittyviä legitimizeettikysymyksiä. Miten kansalaiset suhtautuvat esimerkiksi yksityisten palveluntuottajien voittoihin ja verosuunnitteluun? Jää nähtäväksi, miten nykyiset uudistukset vaikuttavat hyvinvointipalvelujen kannatukseen ja siihen, miten kansalaisten hyvinvointipoliittiset mielipiteet otetaan huomioon tulevaisuudessa.

LUKU 5: HYVINVOINTIPOLITIIKAN
KANNATUS

1. Rothstein 1998.
2. Blomberg 1999.
3. Muuri 2008.
4. Anttonen & Sipilä 2000.
5. Nygård 2006.
6. Blomberg 1999; Muuri 2008; Kallio 2010.
7. Blomberg 1999; Blomberg & Kroll 1999; Ervasti 2001; Muuri 2008; 2014; Kallio 2010.
8. Korpi & Palme 1998.
9. Blomberg & Kroll 1999; Svallfors 2012.
10. Vrt. Muuri 2010, 83; Blomberg ym. 2012.
11. Blomberg 1999; Kallio 2010; ks. myös Muuri 2008.
12. Kallio 2010.
13. Muuri 2010.
14. Svallfors 2013.
15. Ks. esim. Muuri 2010; Kallio 2010.
16. Kangas ym. 2012.
17. Svallfors 1989.
18. Kallio 2010.
19. Blomberg & Kroll 2003; Kallio 2010.
20. Sihvo & Uusitalo 1995.
21. Ruostetsaari 2013; ks. myös Forma 1999.
22. Kroll 2005; myös esim. Rahkonen 2006.
23. Nygård 2006.
24. Kantola 2002a; ks. myös Kantola & Kananen 2013.
25. Kroll 2005; Kroll, Blomberg & Svallfors 2000.
26. Kroll 2005.
27. Blomberg 2013.
28. Kroll & Blomberg 2013; Blomberg 2013; ks. myös Saarinen 2013.
29. Bergmark & Minas 2007, 236.
30. Vrt. Jensen 2009; Sipilä 2011, 370; Blomberg 2013.
31. Mahon 2012; Jensen 2009.
32. Vrt. Nygård & Krueger 2012.
33. Vrt. myös Heiskala 2006.
34. Esim. Baldersheim 2004; Lehto 2005.
35. Sunesson ym. 1998; Julkunen 2006.
36. Lundqvist 1981.
37. Blomberg & Kroll 2003.
38. Esim. Pöntinen & Uusitalo 1988; ks. myös Blomberg 1999; Kallio 2010.
39. Blomberg & Kroll 1999; Blomberg 1999; Blomberg & Kroll 2013; Kallio 2010.
40. Blomberg & Kroll 2003; Kroll & Blomberg 2013.
41. Blomberg & Kroll 2003; Kroll & Blomberg 2013; vrt. myös Selkälä 2013.
42. Blomberg & Kroll 2003.
43. Luomala 2010.
44. Kröger 1997; Kroll 2005.
45. Palola & Parpo 2010, 52.
46. Inglehart 1990.
47. Vrt. Kroll, Blomberg & Svallfors 2000; Kroll 2005.
48. Kroll 2005; Kroll & Blomberg 2013.
49. Julkunen 2006, 138.