

# Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja keskiluokka

BO ROTHSTEIN

## Kysymys hyvinvointivaltioiden erilaisuudesta

Vertailevassa hyvinvointivaltiokirjallisuudessa nousee esiin kaksi kiinnostavaa löydöstä. Ensinnäkin hyvinvointijärjestelmät ovat teollistuneissa länsimaisissa demokratioissa laajuudeltaan ja laadultaan tunnetusti varsin erilaisia. Pohjoismaat käyttävät toimeentuloturvaan suurin piirtein kaksi kertaa niin suuren bruttokansantuotesuuden kuin Yhdysvallat, ja muut Euroopan valtiot asettuvat jonnekin näiden välille (Korpi & Palme 1998). Vähemmän tunnettua kuitenkin on, että tämä valtava ero hyvinvointivaltioiden tavoitetasojen välillä on verrattain uusi ilmiö: 1960-luvun alkupuolella nämä valtiot käyttivät nimittäin hyvinvointijärjestelmiinsä suurin piirtein yhtä suuren osan bruttokansantuotteestaan (OECD, 1994).

Otaen huomioon arvojen kansainvälistymisen, kaupankäynnin lisääntymisen, pääoman globalisoitumisen jne. on tämä erilaistuminen ollut melko yllättävä kehityssuunta. Lopultahan näissä maissa vallitsee kuitenkin periaatteessa samantyyppinen sosiaalinen, taloudellinen ja poliittinen järjestelmä; kaikki ovat länsimaisia demokraattisia kapitalistisia markkinatalouksia. Todennäköisesti suurin osa sosiaalitieteilijöistä olisikin 1960-luvulla ennustanut näiden maiden sosiaalipolitiikan lähentymistä eikä näin dramaattista erilaistumista.

On syytä muistaa, että näiden makrotaloudellisten lukujen taustalla elää oikeita ihmisiä. Tuoreimpien OECD:n tilastojen mukaan 17 pro-

senttia lapsista Yhdysvalloissa elää köyhyysrajan alapuolella, mutta pohjoismaisista lapsista vain 3 prosenttia. Toinen mielenkiintoinen vertailukohde on vankien määrä: 100 000 ihmisestä on Yhdysvalloissa vangittuina yli 700 mutta Pohjoismaissa vain 50. Rikollisuuteen ja vankeuteen on tietysti monia eri syitä, mutta köyhyys on varmasti yksi niistä.

Yksi tapa selittää hyvinvointivaltioiden ohjelmien eroavaisuuksia on käyttää tavanomaisia poliittisia muuttujia. Pohjoismaissa poliittisesti dominoivien puolueiden (lue sosiaalidemokraattien) ideologinen suuntautuminen on erilainen kuin Yhdysvalloissa ja Kanadassa (Esping-Andersen 1990). Vaikka tämä on totta, täytyy myös todeta, että kaikissa Pohjoismaissa on ollut pitkiä kausia, jolloin poliittisessa johdossa ovat olleet ei-sosialistiset/konservatiiviset puolueet. Näinä kausina on hyvinvointijärjestelmien rahoitusta pikemminkin laajennettu kuin vähennetty (Rothstein 1998). Toinen selitys viittaisi yleisiin normeihin ja arvoihin, esimerkiksi siihen, että Pohjoismaiden kansalaiset ovat historiallisista ja kulttuurisista syistä kallistuneet omaksumaan yhdenvertaisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden normeja. Ongelmana kuitenkin on, etteivät vertailevat kyselytutkimukset juuri tue tätä hypoteesia. Päinvastoin tutkimustulokset osoittavat silmiinpistäväää samankaltaisuutta yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden arvoissa, vaikka maiden hyvinvointivaltiollisten toimien tavoitetasot ovat hyvin erilaiset (Svallfors 1997). Standarditeoriat taloudellisesta kehityksestä, poliittisesta vallasta tai sosiaalisista normeista eivät tunnu kykenevän selittämään eroja hyvinvointivaltioiden ohjelmisissa eivätkä sitä, miksi Pohjoismaat eroavat useimmista muista samankaltaisista maista.

Ehdotan tässä artikkelissa, että tämä pulma voi-

---

*Käsikirjoituksen ovat englannin kielestä suomentaneet Tiina Ristikari ja Jorma Sipilä, ja käännöksen on tarkistanut Matti Pohjola.*

daan ratkaista sosiaalisen kysymyksen näkökulmasta. Argumenttini on, että tapa, jolla kysymys on ratkaistu eri maissa, liittyy siihen, miten hyvinvointivaltiot ovat historiallisesti rakentaneet instituutionsa. Näiden erojen korostamiseksi kysyn, millainen hyödyke hyvinvointivaltio on.

## Hyvinvointivaltio – yksityinen vai julkinen hyödyke?

Uusklassisen kansantaloustieteen valtavirran perspektiivistä suurin osa hyvinvointivaltion tarjonnasta on pohjimmiltaan yksityisiä hyödykkeitä. Hyödykkeet, kuten terveydenhuolto, sosiaaliturva ja koulutus, voidaan kuluttaa yksityisesti. Tämä tarkoittaa, että A, joka omistaa hyödykkeen, voi estää B:tä kuluttamasta sitä. Mutta jos hyvinvointivaltio ymmärrettäisiin tukuksi julkisesti tarjottuja yksityisiä hyödykkeitä, sen ei sopisi politiikkatieteen tapaan käsitellä sosiaalista kysymystä ja sitä koskevaa kollektiivista toimintaa (Ostrom 1998). Näin siksi, että tämä lähestymistapa koskee ainoastaan julkisia hyödykkeitä, toisin sanoen hyödykkeitä, joita yksilö ei voi sulkea pois toisten ulottuvilta.

Monien valtavirran taloustieteilijöiden mielestä hyvinvointivaltio on poikkeustapaus, koska sen tuottamat hyödykkeet pitäisi jättää markkinoilla tapahtuvan päätöksenteon kohteeksi samaan tapaan kuin muidenkin yksityisten hyödykkeiden (ravinnon, kosmetiikan ja vaatetuksen) kohdalla tapahtuu, jolloin yksilöllinen kysyntä vastaisi tarjontaa (Baumol 1965). Lisäksi talusteorian valtavirta väittää, että hyvinvointivaltion tuottamat hyödykkeet tuotettaisiin paljon tehokkaammin kuin valtion toimesta verovaroilla. Näin kävisi, koska kilpailevilla tuottajilla olisi vahva kannuste rationalisoida tuotanto, kun taas sellainen insentiivi puuttuu valtiomonopolistisesta järjestelmästä. Talous- ja politiikkatieteilijät, jotka pitävät kiinni ”public choice”-lähestymistavasta, selittävät hyvinvointivaltion olemassaolon normatiivisten poikkeamien avulla. Näihin kuuluvat mm. byrokraattien hämärä toiminta heidän yrittäessään vahvistaa valtaansa ja budjetitejan tai intressiryhmät, jotka ovat epäasianmukaisesti toimivassa poliittisessa prosessissa onnistuneet suistamaan julkiset päätökset yleisen edun vastaiseen suuntaan (Mueller 1989).

Painottaessaan epätäydellisen ja/tai epäsymmetrisen tiedon ongelmaa peliteorian viimeaikainen

kehitys on haastanut tämän näkemyksen hyvinvointivaltiosta. Tämän linjan tutkimus kertoo, että informaatio-ongelmien vuoksi markkinat joko täyttävät sosiaaliturvan, terveydenhuollon ja koulutuksen kysynnän vajavaisesti tai tekevät sen vähemmän tehokkaasti kuin valtio. Tiivistäessään tämän alan teoreettista ja empiiristä tutkimusta Nicholas Barr on osoittanut, etteivät avoimet markkinat voi tyydyttää kuluttajien/äänestäjien kysyntää työttömyysvakuutuksen, peruskoulutuksen, terveydenhuollon ja eläketurvan osalta. Tarkemmin sanottuna on kolme ongelmaa, joita markkinat eivät kykene ratkaisemaan. Ensimmäinen näistä on ns. haitallinen valikoituminen (adverse selection): kilpailevien vakuutusyhtiöiden intressinä on päästä eroon ns. huonoista riskeistä. Sen seurauksena ns. huonojen riskien kantajat pyrkivät peittämään sen, mitä he ovat, koska he ymmärtävät, että jos he paljastavat heitä koskevan tiedon, heitä ei ehkä hyväksyttäisi asiakkaiksi tai he joutuisivat maksamaan korkeampia vakuutusmaksuja. Lisättäköön, että geeniteknologian kehittyessä vakuutusyhtiöiden kyky identifioida ”huonot riskit” kasvaa dramaattisesti.

Toinen sosiaaliturvajärjestelmille tyypillinen informaatio-ongelma on ns. ”moraalinen uhkapeli” (moral hazard), joka tarkoittaa yksityisten vakuutusyhtiöiden vaikeuksia saada tieto siitä, milloin on sattunut sellainen tahaton onnettomuus, joka oikeuttaa korvaukseen. Joissakin tapauksissa, kuten terveydenhuollon alalla, tämä ongelma voidaan korjata käyttämällä asiantuntevaa ammattikuntaa (lue: lääkäreitä), kun taas työttömyyden tai toimeentulotuen tarpeen kohdalla on hyvin vaikeaa, jos ei mahdotonta, saada sellaista tietoa. Kolmas syy, miksi yksityisiä vakuutuksia ei kaikissa tapauksissa olisi saatavana, on se, että joskus hyvin monet ihmiset kohtaavat riskin samanaikaisesti ja toisistaan riippuvaisina (eläkevakuutuksiin tämä kohdistuu korkean inflaation ja työttömyysvakuutuksiin pitkien taloudellisten laskusuhdanteiden aikana).

Siis jos hyvinvointivaltion tarjoamat etuudet jätetään markkinoiden armoille, tapahtuu todennäköisesti kolme asiaa. Ensinnäkin pakottaakseen vakuutusyhtiöt pidättymään pyrkimyksestä päästä eroon huonoista riskeistä ja luodakseen takuut laajojen yhteiskunnallisten riskien varalta valtion tulisi saattaa voimaan sellainen sääntely, joka käytännössä tekisi järjestelmästä julkisen. Toiseksi kustannukset näiden ongelmien valvonnasta kohoaisivat hyvin korkeiksi. Kolmanneksi transak-

Taulukko 1. Universaalien hyvinvointivaltion tuloja uudelleen jakava vaikutus

Ryhmä	Keskiarvotulot	Verotus (40 %)	Tulonsiirrot	Tulot verojen ja tulojen-siirtojen jälkeen
A (20 %)	1 000	400	240	840
B (20 %)	800	320	240	720
C (20 %)	600	240	240	600
D (20 %)	400	160	240	480
E (20 %)	200	80	240	360
Ryhmien A & E välinen suhde	5/1	(= 1 200)	(1 200/5 = 24)	2,33/1

tiokustannukset eli kuluttajien ja tuottajien kulut sopimusten laatimisesta, valvonnasta ja monitoroinnista nousisivat hyvin korkeiksi, varsinkin terveydenhuollon alalla, jossa on useita osapuolia (potilaat, lääkärit, sairaalat, vakuutusyhtiöt, lääketieteelliset laboratoriot ym.). Nicholas Barr (1992, 754) on tiivistänyt näiden informaatio-ongelmien ja laajoihin yhteisiin riskeihin liittyvien ongelmien seuraamukset seuraavalla tavalla:

”Informaatio-ongelmat tuottavat teoreettisen oikeutuksen ja selityksen hyvinvointivaltiolle, joka on paljon enemmän kuin pelkkä turvaverkko. Tämäntyyppistä hyvinvointivaltiota ei oikeuta pelkästään mahdollinen pyrkimys jakaa tuloja uudelleen, vaan myös se, että se tekee asioita, joita yksityiset markkinat tekisivät teknisistä syistä tehotomasti tai eivät tekisi niitä ollenkaan.”

Johtopäätös tästä on, että suurin osa modernista hyvinvointivaltiosta koostuu itse asiassa julkisista hyödykkeistä, ja se on siksi mahdollinen ratkaisu ”sosiaaliin valintoihin” ja ”kollektiiviseen toimintaan” liittyviin ongelmiin (Rothstein 2005). Tämä johtopäätös perustuu tietysti ajatukseen, että sellaisille ilmiöille kuin sosiaaliturva, terveydenhuolto ja koulutus on olemassa yleistä kysyntää, tuottipa valtio ne tai ei.

## Universalismi ja tulojen uudelleenjakko

Institutionaalisesta perspektiivistä puhuttaessa kuvaavinta pohjoismaisille (ja muutamille muille pohjoiseurooppalaisille) hyvinvointivaltioiden on, että useimmat ohjelmat ovat universaaleja eivätkä selektiivisiä. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteiskunnalliset ohjelmat, kuten vanhuuseläkkeet, terveydenhuolto, lasten päivähoito, koulutus, lapsilisät ja sairausvakuutus, eivät ole tarkoitettuja vain ”köyhille”, vaan kattavat koko väestön maksukyvyistä riippumatta.

Monet tutkijat ovat väittäneet, että koska etuudet ja palvelut jaetaan suurin piirtein samankokoisina kaikille ja koska verotus on kokonaisuudessaan suhteellinen, universaalissa hyvinvointivaltiossa ei tapahdu aitoa uudelleenjakoa eri tulo-ryhmien välillä (Barry 1990; Gutman 1990). Jotkut taloustieteilijät ovat jopa väittäneet, että universaali hyvinvointijärjestelmä on pitkälti vain kallis byrokraattinen karuselli, joka jakaa vain vähän tuloja uudelleen (Tulloch 1983). Mikään ei voisi olla vähemmän totta. Taulukko 1 havainnollistaa syyn.<sup>1</sup>

Mallin tuloja uudelleen jakava logiikka on seuraavanlainen. Ensimmäisessä sarakkeessa tulonsaajat on jaettu yksinkertaisuuden vuoksi viiteen samankokoiseen ryhmään keskimääräisten tulojen perusteella. Oletamme, että eniten ansaitsevien ryhmän keskitulot ovat viisi kertaa suuremmat kuin vähiten ansaitsevien. Erotus, jota kutsumme eriarvoisuussuhteeksi, on 5/1. Lisäksi oletamme, *nota bene*, että tuloverotus on suhteellinen, ei progressiivinen. Veroprosentiksi laitamme 40 prosenttia, joka vastaa kutakuinkin sitä osaa Ruotsin julkisen sektorin tämänhetkisestä bruttokansantuoteosuudesta (56,2 %), jonka julkinen sektori käyttää sosiaali-, koulutus- ja muuhun hyvinvointipolitiikkaan. Lopuksi oletamme, että kaikki etuudet ja palvelut ovat universaaleja, mikä tarkoittaa sitä, että jokaisen ryhmän jäsenet vastaanottavat keskimääräisesti saman verran rahatuksia ja/tai tuettuja julkisia palveluja.

Tulos, jonka näemme viimeisestä sarakkeesta, on dramaattinen: eriarvoisuus alenee ryhmien A ja E välillä 5/1:stä 2,33/1:een. Eriarvoisuus on siis

1. Seuraava perustuu moniin keskusteluihin Peter Mayersin kanssa, jonka ideat ja ehdotukset ovat olleet erittäin arvokkaita.

vähentynyt alle puoleen tässä mallissa, joka kuvaa universaalia hyvinvointipolitiikkaa. Huomaa, että tämä tulojen uudelleenjaon logiikka toimii samalla tavalla, jos tarkastellaan ryhmien (tai yksilöiden) tuloja koko elinajalta kuin jos vertaamme yhtä ajankohtaa. Vain siinä tapauksessa, että ryhmiin A ja B kuuluvat henkilöt vaihtavat paikkaa ryhmien D ja E henkilöiden kanssa, vähenee tulojen uudelleenjaon efekti.

Tällä mallilla on vahva empiirinen tuki siitä, miten eri hyvinvointivaltiot jakavat tuloja uudelleen (Smeeding 2004). Osoittautuu nimittäin, että ne valtiot, jotka verottavat kaikkia samalla tavalla ja antavat kaikille yhtä paljon, jakavat tuloa uudelleen. Toisin kuin ihmiset saattavat ajatella, universaali systeemi yleensä jakaa taloudellisia resursseja uudelleen tehokkaasti, kun taas järjestelmät, joiden tarkoitus on verottaa rikkaita ja antaa köyhille, loppujen lopuksi jakavat tuloja uudelleen paljon vähemmän. Syy tähän uudelleenjaon paradoksiin on, kuten taulukko 1 havainnollistaa, että vaikka verot ovat yleensä suhteellisia, esimerkiksi kiinteä prosentti tuloista, etuudet ja palvelut ovat yleensä samanarvoisia kaikille. Tulojen uudelleenjaon suuruus ei siis riipu vain oikeasta tavoitteesta, vaan myös siirrettävien summien koosta. Toisin sanoen, jos verotat rikkaita ja annat köyhille, rikkaat eivät tule hyväksymään korkeita veroja.

## **Rationaalisuus, informaatio ja universaalien hyvinvointivaltion tuki**

Jos lähdemme liikkeelle puhtaasta oman edun maksimoinnista, edellä esitetty taulukko 1 osoittaa, käyttäen peliteorian sanontaa, ettei stabiilia tasapainoa esiinny. Malli ei voi ennustaa, miten käy, jos toimijat käyttäytyvät täysin oman edun mukaisesti. Vaikka ryhmät E ja D olisivat selkeästi universaalien systeemin puolella, koska he saavat enemmän etuja kuin maksavat veroja, ryhmät A ja B vastustaisivat universaalia systeemiä (he maksavat enemmän kuin saavat). Tämä tarkoittaa sitä, että ryhmä C (tästä lähtien keskiluokka) päättää, pysykö universaali hyvinvointivaltio elossa.

Syy tähän on kaksijakoinen. Ensinnäkin systeemi on keskiluokalle kustannusneutraali, eli se maksaa järjestelmään yhtä paljon kuin siltä saa. Toiseksi, demokraattisessa valtiossa, ja seuraten tavanomaista oman edun tavoittelusta lähtevää talousteoriaa, keskiluokka koostuu ns. liikkuvis-

ta äänestäjistä, toisin sanoen se päättää, kuka saa enemmistön. Ruotsalaiset survey-aineistot vahvistavat tämän kuvan, ts. universaalien hyvinvointivaltion tuki vähenee yhteiskunnallisen aseman kohotessa (Svallfors 1996). Äänestämisen perspektiivistä katsoen universaali hyvinvointivaltio on vakaa ainoastaan, jos keskiluokka rakentaa poliittisen allianssin ryhmien D ja E kanssa. Tämä tarkoittaa, että tavanomaisesta taloudellisen hyödyn maksimoinnin näkökulmasta emme voi ennustaa, mitä tulee tapahtumaan, eli tuleeko universaali hyvinvointivaltio olemaan vakaa vai ei (Moene & Wallerstein 2001). Tämä pitää, kuten aikaisemmin sanottiin, myös empiirisesti paikkansa. Joillakin moderneilla kapitalistisilla demokratioilla on universaalimpi ja joillakin valikoivampi järjestelmä, ja tämä on seurausta suureksi osaksi keskiluokan äänestyskäyttäytymisestä.

Jos lievennämme oletuksia yksittäisen veronmaksajan/äänestäjän/sosiaaliturvan saajan taloudellisesta rationaalisuudesta kolmella tavalla, saamme toisenlaisen kuvan. Ensinnäkin, nojautuen Daniel Kahnemanin ja Amos Tverskyn (1996) työhön, tiedämme kokeellisista tuloksista, että ihmiset eivät pidä riskeistä. Ottaen huomioon ne takeet, jotka valtiollinen vakuutus voi antaa verrattuna yksityisiin vakuutusyhtiöihin, keskiluokka saattaa tukea mieluummin universaalia julkista sosiaalivakuutusta. Tämä riippuu kuitenkin siitä, katsotaanko valtion johto luotettavaksi vai ei.

Toiseksi keskiluokkaan kuuluvan henkilön on hyvin vaikeaa saada tarkkaa tietoa voitoistaan ja tappioistaan, kun hän vertailee veroja ja etuuksia. Tiedonpuute ja siihen lisätynä tulevaisuuden epävakaisuus muuttavat todennäköisesti ihmisten käyttäytymisen perustaa. Arthur Denzaun ja Douglas Northin sekä John Scholzin ja Mark Lubellin argumentaation mukaan ihmiset eivät käyttäydy tämännäyttävissä tilanteissa, kuin heillä olisi päässään tietokone, joka ratkaisee yhtälöitä hyödyistä ja menetyksistä. Sen sijaan toimijat käyttävät päätöksiä muodostaessaan mentaalisia karttoja, heuristiikkaa, ideologisia vakaumuksia sekä moraalisia normeja (Denzau & North 1994; Scholz & Lubell 1998). Tämä tarkoittaa sitä, että varsinkin keskiluokalle päätös tukea universaalia järjestelmää (tai ei) on hyvin todennäköisesti yhdistelmä rationaalista hyödyn maksimoinnin laskentaa (niin pitkälle kuin se on mahdollista) ja sosiaalisia normeja.

Margaret Levi (1998) on käsitteellistänyt tämän ehdollisen suostumuksen ongelmaksi (contingent consent). Ideana on, että kansalaiset tiettyissä olosuhteissa suostuvat kollektiiviseen (tässä valtion organisoimaan) toimintaan julkisten hyödykkeiden tuottamiseksi. Lähtökohtana on, että kansalaiset pyrkivät tasapainottamaan yhtäältä rationaalisen oman edun tavoittelunsa ja toisaalta halunsa toimia sen normin mukaisesti, joka vaatii, että jokainen maksaa osuutensa ”yhteisestä hyvästä”. Ehdollisen suostumuksen teoriaan kuuluu seuraava: kuvittelemme tilanteen, jossa kansalaiset yhdistävät positiivisen moraalisen arvon niihin päämääriin, joihin kollektiivisilla toimilla pyritään, esimerkiksi tietynlaiseen sosiaalivakuutukseen. Näissä prosesseissa kohdataan vapaamatkustamisen ongelma ja siksi riittävän kannatuksen saaminen tällaisille toimille edellyttää, että täytetään seuraavat kolme ehtoa: 1) Kansalaiset pitävät tuotettavaa hyödykettä sinänsä arvokkaana. Kutsumme tätä kysymykseksi päämäärän oikeudenmukaisuudesta (substantial justice). 2) Kansalaiset pitävät tämän arvon toteuttamiseksi tarvittavia hallinnollisia menettelytapoja oikeudenmukaisina (procedural justice), toisin sanoen hallinto tuottaa reilusti ja tasapuolisesti sen, mitä on luvannut. 3) Kansalaiset uskovat, että myös toiset kansalaiset osallistuvat ohjelman kustannuksiin solidaarisesti (vapaamatkustajia ei ole tai heidän määränsä on mitätön).

Suurin osa sosiaalipoliittisista keskusteluista ottaa huomioon ainoastaan ensimmäisen normatiivisen ehdon eli sisällöllisen oikeudenmukaisuuden. Toinen ehto on lisättävä, koska tutkimukset osoittavat ihmisten välittävän paljon myös prosessin oikeudenmukaisuudesta (Tyler 1998). Käsittelemme seuraavaksi kaikkien näiden kolmen ehdon institutionaalisia seuraamuksia.

## Päämäärän oikeudenmukaisuus

Ehdollisen suostumuksen ensimmäinen ehto liittyy normatiiviseen kysymykseen päämäärän oikeudenmukaisuudesta. Kyetäänkö perustelemaan, että tietyn sosiaalipoliittisen toimenpiteen tavoitteet ovat oikeudenmukaiset? Tätä periaatetta voisi pitää universaalina hyvinvointipolitiikan ydinkysymyksenä. Koko universaalina hyvinvointipolitiikan ideanahan on, ettei tehdä eroa kansalaisten välillä, ei erotella ”tarvitsevia” ja ”köyhiä” muista kansalaisista eikä kohdella heitä eri tavoin.

Sosiaalipolitiikan tulisi sen sijaan tavoitella moraalista velvoitetta järjestää, Amartya Senin sanoin, kaikille kansalaisille perusvalmiudet (basic capabilities) (Sen 1982).

Toisin kuin selektiivisessä systeemissä julkista sosiaalipoliittista keskustelua ei voi universaalissa systeemissä käydä sellaisin käsittein, jotka esiintyvät kysymyksessä: ”mitä meidän tulee tehdä näille poikkeaville ryhmille/yksilöille?” Tai kuten entinen Yhdysvaltain varapresidentti Dan Quayle sanoi sen väittelyssä: ”noille ihmisille” (Katz 1989, 236). Yleinen sosiaalipoliittinen keskustelu muotoutuu selektiivisessä järjestelmässä usein kysymykseksi siitä, mitä hyvin sopeutuneen enemmistön pitäisi tehdä ”muille”, ts. sosiaalisesti marginaaliselle vähemmistölle. Tällöin enemmistö voi kyseenalaistaa järjestelmän sisällöllisen oikeudenmukaisuuden kysyen, a) mihin tarvitsevien ja ei tarvitsevien välinen raja tulisi vetää, b) eikö tarvitsevia itseään (”toisia”) olisi aihetta syyttää heidän tilanteestaan (näin ollen heillä ei ole oikeutta pyytää apua). Voimme viitata ensimmäiseen yleiseen ja toiseen yksilöllisen rajanvedon ongelmana.

Selektiivisessä mallissa keskustelu kohdistuu usein siihen, kuinka erotella ”kunnialliset” ja ”kunniaattomat” köyhät (Katz 1989), mikä kääntyy loputtomalta näyttävään väittelyyn siitä, kuinka ja minne nämä kaksi rajaa olisi vedettävä. Johdatavat poliitikot löytävät itsensä näin todennäköisesti tilanteesta, jossa on yhä vaikeampi väittää, että selektiiviset ohjelmat ovat normatiivisesti oikeudenmukaisia. Järjestelmän julkinen hyväksyntä heikentyy, koska sosiaalipoliittinen keskustelu ei päädy kysymään, mikä on *yleisesti oikeudenmukaista* vaan ennemminkin mikä on *erityisesti välttämätöntä* ”muille”.

Lisäksi selektiivisessä järjestelmässä keskustelujen moraalinen logiikka sinänsä on omiaan heikentämään järjestelmän hyväksyttävyyttä. Näin käy, koska kaikkein selektiivisimmät politiikan muodot, jotka on muodostettu integroimaan tietty ryhmä muuhun yhteiskuntaan, näyttävät sisältävän seuraavanlaisen paradoksin: selektiivisten toimenpiteiden, kuten positiivisen erityiskohdelun (affirmative action), motivoimiseksi kohde-ryhmä täytyy ensin yksilöidä jollakin tavoin luontaisesti erilaiseksi kuin tavalliset kansalaiset. Mutta jos ryhmän jäsenet ovat niin erilaisia, kuinka he voivat minkään sosiaalipoliittisen hankkeen avulla muuttua ”tavallisten kansalaisten” kaltaisiksi? Jos selektiivisillä toimenpiteillä on vain marginaaliset vaikutukset, niiden puolestapuhujien strate-

giana on perustella, että kohderyhmä on vielä erilaisempi kuin aluksi luultiin (sen vuoksi sillä on vielä erityisempiä tarpeita) ja sen takia se tarvitsee yhä kohdennetumpia toimenpiteitä.

Universaalissa systeemissä, jossa valtio varustaa kaikki kansalaiset tietyillä perusvalmiuksilla, on moraalinen logiikka kokonaan toinen. Koska universaali hyvinvointipolitiikka kattaa kaikki kansalaiset, keskustelulla on varsin toisenlainen luonne: sosiaalipolitiikan ajatellaan nyt koskettavan koko yhteisöä ja kysymykseksi tulee, mikä on yleisestä näkökulmasta oikeudenmukainen tapa järjestää sosiaaliset toimenpiteet. Ei tarvita mitään edellä esitellyn tapaista keskustelua siitä, miten ja minne tulisi vetää raja ”muille”, koska tämännäköisiä rajoja ei yksinkertaisesti tarvita. Hyvinvointipolitiikka ei sen vuoksi käänny kysymykseksi siitä, mitä pitäisi tehdä ”köyhille” ja ”sopeutumattomille”, vaan pikemminkin kysymykseksi siitä, mikä luo yleistä oikeudenmukaisuutta valtion ja kansalaisten välisessä suhteessa. Kysymys ei kuulu, ”kuinka ratkaisemme heidän ongelmansa?” vaan ”kuinka voimme ratkaista meidän yhteiset ongelmamme sosiaalivakuutuksen avulla”.

## Menettelytavan oikeudenmukaisuus

Toinen ehto liittyy politiikan toteutukseen. Voidaanko hyvinvointipolitiikkaa toteuttaa reilulla tavalla? Kuinka valinta universaalien ja selektiivisen hyvinvointipolitiikan välillä vaikuttaa yleisön kuvaan valtion toimintakyvystä? Ensimmäisestä aloittaen on syytä pitää mielessä, että tyyppillinen universaali hyvinvointiohjelma, kuten tasaeläke tai lapsilisä, on paljon yksinkertaisempi, halvempi ja helpompi toteuttaa kuin sen selektiivinen vaihtoehto. Tämä johtuu siitä, että universaalissa ohjelmassa ei hallinnollisen koneiston tarvitse testata hakijan oikeutusta etuuteen, mikä taas on välttämätöntä selektiivisessä järjestelmässä. Testien on varmistettava, 1) onko tietty hakija oikeutettu tukeen ja 2) jos on, niin kuinka suureen. Sosiaalipolitiikalle voidaan antaa määrittelyn kansalaisoikeuden muoto ja valtion sosiaaliset tehtävät voidaan määrittellä tiukasti kansalaisten koskemattomuutta kunnioittaviksi.

Ydin on siinä, että instituutiot, jotka valitsemaan tuottamaan kansalaisille perusvalmiudet, luovat erityyppisiä moraalisia logiikkoja sosiaalipolitiikkaan. Selektiivisessä politiikassa valtio erottelee ne kansalaiset, jotka eivät kykene hankki-

maan itselleen perustavanlaatuisia valmiuksia, ja tuottaa ne heille. Tehdäkseen tämän valtion täytyy kuitenkin ensin määrittellä, kuuluvatko nämä kansalaiset tarvitsevien ryhmään ja jos kuuluvat, kuinka paljon he tarvitsevat. Ongelmana on se, että on hyvin vaikeaa tehdä tämä loukkaamatta periaatetta, jonka mukaan valtion tulisi kohdella kaikkia kansalaisia, kuten Ronald Dworkin (1977, 180–) sanoi, ”yhtäläisellä huolella ja kunnioituksella”. Tarvitsevien erottaminen on teko, joka lähes aina merkitsee heidät sosiaalisesti alempiarvoisiksi, ”toisiksi”, joilla on erilaiset sosiaaliset ominaisuudet ja tarpeet, ja johtaa useimmiten stigmatisointiin (Salonen 1993, 176–180). Tärkeässä kirjassaan, ”Spheres of Justice”, Michael Walzer (1983, 227–) väittää, että tämännäköinen sosiaalipolitiikka ei sovi yhteen edunsaajan itsekkyyden säilyttämisen kanssa.

Selektiiviset ohjelmat tuottavat menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kannalta vakavia ongelmia, koska niiden on sallittava paikallisen hallinnon työntekijöille laaja harkintavalta. Vaikeus löytää käyttökelpoisia kriteerejä tuensaajien valikoinnille voi usein kasvaa mahdottomaksi. Tämä luo ”demokratian mustan aukon”, jossa kansalaiset huomaavat joutuneensa sellaisen hallinnon tai sääntöjärjestelmän eteen, jota kukaan ei todella ymmärrä ja jossa ketään ei voida pitää vastuullisena. Kaikkiaan selektiivinen malli johtaa, kuten Robert Goodin (1988, 219–) on sanonut, ”väistämättömiin”, ”ylitsepääsemättömiin” ja ”ratkaisemattomiin” ongelmiin siksi, että apua hakevia kansalaisia kohdellaan mielivaltaisesti.

Vaikeudella käsitellä hallinnon harkintavaltaa selektiivisissä ohjelmissa on kaksi tärkeää seurausta. Näiden seuraamusten on usein ajateltu olevan toistensa vastakohtia, mutta itse asiassa ne ovat saman kolikon eri puolia: byrokraattinen vallan väärinkäyttö ja asiakkaiden petollisuus. Selektiivisessä järjestelmässä rationaaliset asiakkaat väittävät, että heidän tilanteensa on huonompi kuin se tosiasiallisesti on, ja kuvaavat omat mahdollisuutensa ongelmiensa ratkaisemiseksi pieniksi tai olemattomiksi. Virkamiehet puolestaan saavat tällaisessa systeemissä esimiehiltään kehotuksia epäillä asiakkaiden vaateita. Peliteoriassa tätä kutsutaan ”kontrollipeliksi”. Se on onneton peli, koska siinä ei ole vakaata tasapainotilaa eikä sen vuoksi ratkaisuakaan. Muutamien asiakkaiden petos johtaa lisääntyneeseen kontrolliin, joka taas johtaa yhä useamman asiakkaan petollisuuteen ja niin edelleen (Hermansson 1990).

Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta koskevan kysymyksen ratkaisu selektiivisissä systeemeissä hämmöittääkin kaukana. Vaikka huijaus- ja petostapaukset sekä vallan väärinkäyttö olisivatkin verraten harvinaisia, massamedian sensaationhakuisuus tällaisissa tapauksissa johtaa siihen, että ne saavat paljon julkisuutta ja tällä tavoin vaikuttavat enemmistön ”kognitiivisiin karttoihin”, joiden pohjalta sosiaalipolitiikkaa harjoitetaan. On todella vaikeaa yhdistää kansalaisen taloudellisen tilan selvittämistä ja menettelytapojen oikeudenmukaisuutta, koska tarveharkinta itsessään sisältää loukkauksen kansalaisen koskemattomuutta kohtaan – joko tarveharkinnassa sinänsä tai sitten sitä seuraavissa tarkistustoimenpiteissä.

## Rasitusten oikeudenmukainen jakaminen

Ehdollisen suostumuksen kolmas ehto liittyy siihen, kantavatko kaikki kansalaiset kortensa kekkoon tietyn toimintatavan kustantamiseksi, ts. rasitusten oikeudenmukaiseksi jakamiseksi. Kansalaisia kuvataan tässä ikään kuin osanottajiksi vakuutuspeiliin, jossa kansalaiset ovat valmiita tukemaan kyseessä olevaa ohjelmaa, vaikka he eivät voikaan olla varmoja, että he hyötyvät siitä itse. Näin tapahtuu niin kauan kuin kansalaiset ovat varmoja siitä, että kaikki (tai melkein kaikki) muutkin osallistuvat kustannusten kantamiseen. Valmius maksaa osansa ei riipu ainoastaan päämäärien ja menettelytapojen oikeudenmukaisuudesta vaan myös oletuksesta, että yhteiset ponnistukset on järjestetty uskottavasti (niin että pyrkimykset ovat oikeasti kollektiivisia). Kysymyksen toinen puoli on tietysti, kuinka lannistetaan hyvinvointipolitiikan etuuskien epäsolidaarista käyttöä.

Tässäkin kohdassa universaali malli eroaa selektiivisestä. Jälkimmäiselle on tyypillistä, että avustusta myönnetään ainoastaan kansalaisille, jotka eivät toisin tavoin pysty elättämään itseään tai tyydyttämään perustarpeitaan. Tämä tarkoittaa

## TIIVISTELMÄ

*Bo Rothstein: Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja keskiluokka*

Miksi hyvinvointivaltiot ovat erilaisia, vaikka käsitteet oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta ovat länsimaissa pitkälti samankaltaisia? Historiallisesti erot

*yleensä* sitä, ettei näillä kansalaisilla ole tuloja, eivätkä he sen vuoksi maksa veroja. He muodostavat näin ollen ryhmän, joka ei osallistu järjestelmän rahoitukseen. Universaalissa järjestelmässä taas valtava enemmistö niistä, jotka ovat edunsaajia, tekee työtä ja maksaa myös veroja.

## Yhteenveto

Mitä pidemmälle hyvinvointijärjestelmä on suunniteltu niin, että myös netto-edunsaajat voivat ottaa kykujensä mukaan osaa kustannuksiin, sitä laajemmaksi hyvinvointipolitiikan hyväksytävyyks kasvaa. Kysymykseksi tulee, miten kansalaiset voivat ponnistella yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi sen sijaan, että kysyttäisiin, mitä ”meidän” tulisi tehdä ”heille”.

Havaitsemme tässä näin ollen kaksi täysin erilaista moraalilogiikkaa. Vaikeus rakentaa selektiivisiä ohjelmia sillä tavoin, että niiden päämäärät saavutetaan ja niiden toimintatapaa pidetään reiluna, heikentää sosiaalipolitiikan julkista tukea ylipäänsä. Esimerkiksi enemmistö saattaa olla valmis tukemaan sosiaalipoliittisia toimenpiteitä periaatteessa, mutta jatkuvat raportit huijaus- ja petostapauksista sekä vallan väärinkäytöstä, tuhlauksesta, tehottomuudesta ja muista väärinkäytöksistä luovat heille kuvan toimenpiteiden puutteellisesta toimeenpanosta: koko juttu on rahan ja ajan tuhlausta. On vaikea kuvitella, että väestö, jolla on näin negatiivinen kuva hyvinvointipolitiikasta, olisi avoin ehdotuksille antaa sille universaalimpi muoto (tämähän tarkoittaisi sosiaalipolitiikan laajentamista). Sen sijaan dominoivaksi asenteeksi nousee epäily valtiollisia toimenpiteitä kohtaan. Valtiolle, joka ei kykene huolehtimaan ”köyhistään”, ei tietenkään voi uskoa vastuuta suuremmasta tehtävästä eli huolenpitoa koko väestön hyvinvoinnista. Toisaalta kansalaiset ovat halukkaampia hyväksymään tällaiset kollektiiviset pyrkimykset, jos he luottavat valtioon instituutiona.

liittyvät siihen, mitä eri maissa on ajateltu julkisista hyödykkeistä. Talousteorian valtavirta väittää, että yksityisten hyödykkeiden tuottaminen on tehokasta vain markkinoilla. Peliteorian viimeaikainen kehitys on kuitenkin haastanut tämän näkemyksen. Informaation epätäydellisyys on keskeinen syy siihen, että markki-

nat vastaavat sosiaaliturvan, terveydenhuollon ja koulutuksen kysyntään vajavaisesti tai tehottomasti. Sosiaaliturvan nykyisin kattamiin riskeihin liittyy käytännössä useita informaatio-ongelmia, joita yksityisten vakuutusyhtiöiden on vaikea ratkaista.

Artikkelin toinen osa käsittelee väitettä, jonka mukaan universaali toimeentuloturva on kallis byrokraattinen karuselli, joka ei kuitenkaan jaa tuloja uudelleen. Kuitenkin sellainenkin järjestelmä, joka verottaa kaikkia samassa suhteessa ja antaa kaikille yhtä paljon, jaksaa tuloa uudelleen. Sen sijaan järjestelmät, joiden tarkoitus on verottaa rikkaita ja antaa köyhille, jakavat lopulta tuloja uudelleen paljon vähemmän. Tämä johtuu siitä, ettei rikkaita saada silloin hyväksymään korkeita veroja.

Universaalin sosiaalipolitiikan mahdollisuuden ratkaisee keskiluokka, joka ei itsestään selvällä tavalla kuu-

lu voittajiin eikä häviäjiin. Se suostuu toimenpiteisiin kolmella ehdolla. Ensinnäkin niiden tavoitteiden tulee olla hyväksyttävää. Tämä syntyy todennäköisemmin, jos toimenpiteillä ratkaistaan yhteisiä ongelmia kuin jos ne kohdistuvat vain ”köyhiin” tai ”sopeutumattomiin”. Toiseksi toteutuksen tulee olla uskottava. Tämä on universaalissa ohjelmassa helpompaa kuin selektiivisessä, sillä jälkimmäistä leimaa kontrollipeli: yhtiöllä valtaa väärinkäyttävät byrokraatit ja toisaalla petolliset asiakkaat. Kolmanneksi rasitteiden tulee jakautua oikeudenmukaisesti. Universalismissa tätä helpottaa se, että edunsaajatkkin ovat maksajia. On vaikeaa rakentaa selektiivisiä ohjelmia niin, että hyväksytyt päämäärät saavutetaan ja toimintatapaa pidetään reiluna. Väestölle muodostuu usein negatiivinen kuva sosiaalipolitiikasta, eivätkä laajentamishdotukset saa poliittista tukea.

## KIRJALLISUUS

- BARR, NICHOLAS: *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*. *Journal of Economic Literature* 30 (1992), 741–803
- BARRY, BRIAN: *The Welfare State vs. the Relief of Poverty*. *Ethics* 100 (1990): 3, 503–529
- BAUMOL, WILLIAM J.: *Welfare Economics and the Theory of the State*. London: Bell & Sons, 1965
- DENZAU, ARTHUR T. & NORTH, DOUGLAS C.: *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*. *Kyklos* 47 (1994), 3–31
- DWORKIN, RONALD: *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth, 1977
- ESPING-ANDERSEN, GÖSTA: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990
- GOODIN, ROBERT E.: *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 1988
- GUTMAN, AMY: Introduction. P. 1–24. In: Gutman, Amy: *Democracy and the Welfare State*. Princeton, Princeton University Press, 1990
- HERMANSSON, JÖRGEN: *Spelteorins nytta. Om rationalitet i politik och vetenskap*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen, 1990
- KAHNEMAN, DANIEL & TVERSKY, AMOS: *On the Reality of Cognitive Illusions*. *Psychological Review* 103 (1996): 3, 582–591
- KATZ, MICHAEL B.: *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Pantheon Books, 1989
- KORPI, WALTER & PALME, JOAKIM: *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. *American Sociological Review* 63 (1998): 5, 661–687
- LEVI, MARGARET: *Consent, Dissent, and Patriotism*. New York: Cambridge University Press, 1998
- MOENE, KARL OVE & WALLERSTEIN, MICHAEL: *Targeting and Political Support for Welfare Spending*. *Economics of Governance* 2 (2001): 1, 3–24

- MUELLER, DENNIS C.: *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press, 1989
- OECD: *New Orientations for Social Policy*. Paris: Organization for Economic Development, 1994
- OSTROM, ELINOR: *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*. *American Political Science Review* 92 (1998): 1, 1–23
- ROTHSTEIN, BO: *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998
- ROTHSTEIN, BO: *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005
- SALONEN, TAPIO: *Margins of Welfare: A Study of Modern Functions of Social Assistance*. Lund: Hälles-tad Press, 1993
- SCHOLZ, JOHN T. & LUBELL, MARK: *Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action*. *American Journal of Political Science* 42 (1998): 2, 398–417
- SEN, AMARTY: *Choice, Welfare and Measurement*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1982
- SMEEDING, TIMOTHY: *Twenty Years of Research on Income Inequality, Poverty and Redistribution in the Developed World: Introduction and Overview*. *Socio-Economic Review* 2 (2004): 2, 149–163
- SVALLFORS, STEFAN: *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå: Borea Förlag, 1996
- SVALLFORS, STEFAN: *Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations*. *European Sociological Review* 13 (1997): 3, 283–304
- TULLOCK, GORDON: *Economics of Income Redistribution*. Boston: Kluwer and Nijhoff, 1983
- TYLER, TOM R.: *Trust and Democratic Governance*. P. 269–314. In: Braithwaite, Valerie & Levi, Margaret: *Trust & Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998
- WALZER, MICHAEL: *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Justice*. New York: Basic Books, 1983.