

Politologian ja vallan näkökulma hyvinvointivaltion tulevaisuuteen

Heikki Patomäki






Kansainvälisen politiikan professori

Helsingin yliopisto

Mitä on valta?

Valta on kykyä tuottaa vaikutuksia.

Modernin vallan viidet kasvot, viisi kysymystä:

-  Kuka – jos kukaan – käyttää valtaa organisaatioissa (tekee päätöksiä, antaa käskyjä)?
-  Mitä asioita on asialistalla – ja mitä ei ole - ja miten asiat ovat päätyneet sinne?
-  Mitkä ja kenen ideat vallitsevat ja kenen intressit kärsivät?
-  Minkälaiset yhteiskunnalliset suhteet ja rakenteet mahdollistavat toimintaa ja vaikuttavat hallitsevien ideoiden valintaan?
-  Minkälaisia toimijuuden ja olemisen muotoja valta tuottaa?

Kuka – jos kukaan – tekee päätöksiä ja antaa käskyjä Suomessa 2000-luvun alussa?

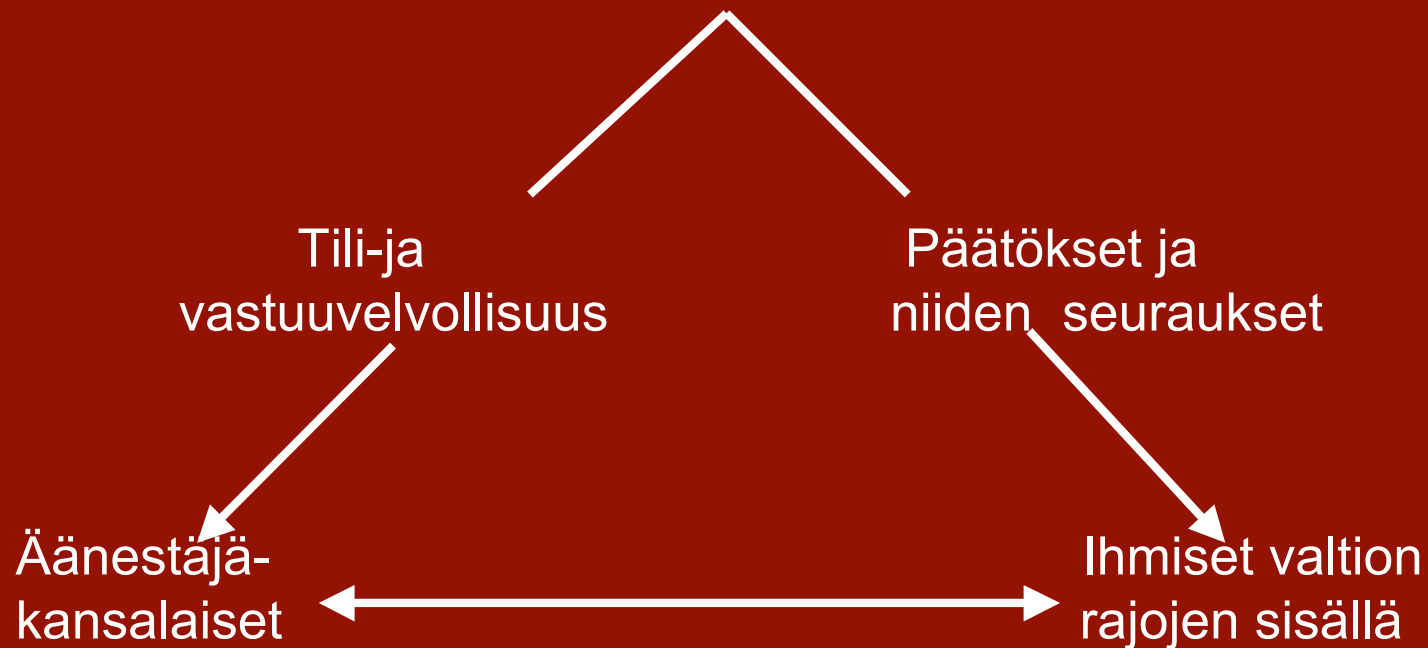
- Suomessa on vaaleilla valittu eduskunta, jonka voimasuhteiden mukaisesti muodostetaan hallitus; useimmat ministerit ovat kansan valitsema edustajia
- Hallitus valmistele lakeja ja valtion budjettiesitykset, jotka eduskunta hyväksyy
- Lisäksi on suorilla vaaleilla valittu presidentti, joka yhdessä hallituksen kanssa johtaa Suomen ulkopolitiikkaa
- Myös kunnissa on vastaava päätöksentekojärjestelmä
- Suomi näyttäisi siis olevan demokratia, jossa valta on jaettu tasan kansalaisten kesken, ja kansan valitsemat edustajat toteuttavat kansan tahtoa...
- VAI ONKO SITTENKÄÄN?

Demokratia ja kansallinen itsemäärääminen

- Demokratia on perustunut ajatukseen kansallisesta itsemääräämisestä
- Koska kansat määräävät kohtalostaan itse, voi demokraattinen tahdonmuodostus siksi tapahtua yhden kansallis-valtion sisällä
- Demokratian mielekäs toteutuminen valtioiden sisällä edellyttää kuitenkin, että
 - tili- ja vastuuvollisuus toteutuu kansalaisten ja heidän edustajiensa välillä
 - päätökset koskevat vain yhden maan kansalaisia

Symmetria ja yhtäpitävyys

Päätöksentekijät, edustajat, poliittiset johtajat jne.



Symmetria ja yhtäpitävyys eivät toteudu

- Suomi on osa Euroopan unionia, jonka perussopimukset ajavat Suomen ohi, ja jossa tehdyt monet (enemmistö)päätökset ovat Suomea sitovia
 - Suomi on luopunut suvereniteetista muodollisen itsemääräämisen mielessä ja myös esimerkiksi omasta valuutasta ja rahapolitiikasta
- Muodollisesti suvereenitkin valtiot voivat olla riippuvia
 - esimerkiksi perinteinen voimapoliittinen suurvalta ehdollistaa vaikutuspiirissään olevien maiden politiikkaa monin tavoin
 - mutta niin tekee myös EU, hyvin tietoisesti (jäsenyysehdot, vapaakauppa-alueet, tuen ehdollistaminen jne).
- Hallitukset ovat käytännössä vastuussa mm. toisille hallituksille, kansainvälisille järjestöille ja poikkikansallisille sijoittajille.
- Sadat poikkikansalliset verkostot ja kansainväliset järjestöt ovat tuottaneet yli sadan vuoden aikana tuhansia säädöksiä ja normeja, joiden noudattamiseen valtiot ovat sitoutuneet; esimerkiksi Suomen hallitus on tili- ja vastuuvollinen sopimusten muille osapuolille, myös ylikansallisille elimille

Mitä asioita on asialistalla – ja mitä ei ole?

- Asioiden valmistelu, nostaminen asialistalle ja ”kehystäminen” on usein tärkeämpi osa vaikutusten tuottamista kuin muodollinen päätöksenteko
- Virkamieskoneistolla on keskeinen rooli:
 - poliitikot – esim. ministerit – tulevat ja menevät
 - poliitikot kuluttavat suuren osan ajastaan pelkkään edustamiseen ja näkymiseen
 - mutta virkamiehet pysyvät ja valmistelevat asioita
- Tärkein ministeriö: valtiovarainministeriö
 - luo budjettikehykset kaikille muille ministeriöille
 - ohjeistaa muita ministeriöitä ja niiden rahankäyttöä usein pienintä yksityiskohtaa myöten
- Valtioiden kansainvälistyminen: ministeriöiden virkamiehet ovat usein mukana poikkikansallisissa kommunikaatio- ja valmisteluverkostoissa, joissa monet asiat käytännössä ideoidaan ja osin valmistellaankin

Esimerkiksi valtionhallinnon uudistukset 1987-2005

- Tulosjohtamisideat ovat lähtöisin erityisesti OECD:n komiteoista
 - komiteoihin on osallistunut pieni joukko valtiovarainministeriön virkamiehiä sekä liiketaloustieteen ja hallinnon asiantuntijoita
 - mallina on toiminut angloamerikkalainen maailma (Reagan, Thatcher)
 - uudistukset ovat saaneet lisäauktoriteettia OECD:ltä, EU:lta ja siitä, että muuallakin näytetään toimivan samoin
 - jos "maailmalla" toimitaan näin, niin miksi ei myös Suomessa?
- Pääministerit, valtiovarainministerit ja eri hallintoalueiden ministerit ovat olleet perustamassa pieniä työryhmiä ja toimikuntia valmistelemaan näiden ideoiden sovelluksia Suomessa
 - usein valtiovarainministeriön virkamiesten aloitteista ja valmistelun pohjalta
 - ensimmäisessä vaiheessa ydinryhmä neuvottelee asiaa koskevan ministeriön kanssa kanssa
 - ministeriön joidenkin virkamiesten epäilyt ja vastustus ylitetään neuvotteluissa - lähtökohtana on, että "vaihtoehtoja ei ole"

Esimerkiksi valtionhallinnon uudistukset 1987-2005 (osa 2)

- Tämä ministeriö ottaa sitten asiakseen käydä neuvottelut asianomaisten virastojen ja laitosten kanssa mieluiten yksi virasto tai laitos kerrallaan, jotta laajaa "muutosvastarintaa" ei syntyisi.
 - koska kyseinen ministeriö on hierarkiassa ylempänä ja takana on valtiovarainministeriön auktoriteetti, kukin yksittäinen virasto tai laitos on lähinnä käskyjen vastaanottajan asemassa
 - neuvotteluasetelma on epäsymmetrinen Jos uudistuksen läpivieminen vaatii lainsäädäntöä, viedään se tässä vaiheessa hallituksen kautta eduskuntaan, jossa asia esitetään täysin "valmisteltuna"
- Asiaan muiden kiireidensä keskellä (huonosti) perehtyneet kansanedustajat hyväksyvät esityksen ehkä myös siksi, että he eivät halua vaikuttaa "vanhanaikaisilta" tai "uudistuksia vastustavilta".

Esimerkiksi valtionhallinnon uudistukset 1987-2005 (osa 3)

- Jos asia koskee työehtoja tai palkkoja, valtion työmarkkinalaitos toimii samalla tavalla suhteessa ammattiliittoihin
 - jollei selvää valmiutta vakavaan työtaisteluun ole, ammattiliitot ovat tässä tilanteessa varsin heikossa neuvotteluasemassa
- Kun virastot, laitokset ja liitot on saatu hajota ja hallitse-taktiikalla "uudistuksen" taakse, heidän tehtävänsä on toimia uudistuksen toteuttajina suhteessa hierarkiassa alempana oleviin
- Jokaisessa vaiheessa kaikki neuvottelut ovat "luottamuksellisia" eli salaisia; vasta neuvottelujen lopputulos julkistetaan, ja silloin olennaiset päätökset on yleensä jo tehty
 - tässä vaiheessa neuvotteluihin osallistuneiden oma asema ja kasvot ovat pelissä, eikä heidän ole enää helppo suvaita kritiikkiä pelkäämättä omien kasvojensa menettämistä
 - heidät on sitoutettu uudistuksen toteuttamiseen

Mitkä ja kenen ideat vallitsevat?

- "Hallitsevat ideat ovat osa hallitsevan luokan ideologiaa"
 - "hallitseva luokka pyrkii hallitsemaan myös mentaalisen tuotannon välineitä" (esim. asiantuntija- ja koulutusjärjestelmät, mediat)
- Gramsci: "maalaisjärki" tai "arkiajattelu kansalaisyhteiskunnassa" on aiempien poliittisten kamppailuiden tulos
- Suomessa oli lyhyt suhteellisen demokraattinen kausi, jonka teki mahdolliseksi paitsi työväenliike niin myös Suomen ongelmallinen asema idän ja lännen välissä ("pohjoismaalainen identiteetti")
- Tämä kausi kulminoitui 1960- ja 70-lukujen hyvinvointiuudistuksissa; hallitseva ideologia oli sosiaalidemokratia ("Ruotsin malli")
 - edelleen kansalaisten enemmistön arkiajattelu tämän mallin mukainen
- Sittemmin eliitti on palannut markkinakapitalismin ideologioihin
 - esimerkiksi tulosjohtamisen opit julkishallinnossa ovat osa uusliberalismia

Ja kenen intressit kärsivät?

- Ideologia voidaan ymmärtää tiettyihin yhteiskunnallisiin asemiin kuuluvaksi kollektiiviseksi toiveajatteluksi, jossa erityiset ja yleiset edut sekoittuvat
 - jos ideologia ei ole kaikkien etujen mukaista niin kuka kärsii?
 - kiista – onko objektiivisia intressejä?
- On mahdollista katsoa, mitä tapahtuu vallan eli "vaikutusten tuottamisen" seurauksena
 - on mahdollista arvioida näitä seurauksia eri toimijoiden ja esimerkiksi oikeudenmukaisuuskäsitysten näkökulmasta

Ja kenen intressit kärsivät - konkreettisesti

- Uusliberalistiset kokeilut ovat hyödyttäneet (varsinkin amerikkalaisia) poikkikansallisia yhtiöitä ja rahoitustoimijoita, joiden voitot ovat nousseet ja pysyneet korkeina
 - samalla yritysten johtajat ovat maksattaneet itselleen yhä uusia palkan ja optiopalkkioiden korotuksia
 - ...tosin usein toistuvat rahoituskriisit ja skandaalit ovat horjuttaneet myös amerikkalaisia yhtiöitä ja pankkeja aika ajoin ja myös suistaneet joitakin turmioon
- Kaava on uusliberalistisia kokeiluja tehneissä maissa jokseenkin yhdenmukainen:
 - vaurain sadasosa väestöstä on kerännyt huomattavan osan lisääntyneestä rahamääräisestä vauraudesta
 - ja rikkain kymmenesosa ehkä valtaosan
 - samalla kun alimmat kerrostumat ovat köyhtyneet suhteellisesti ja monissa maissa myös absoluuttisesti
- Toinen olennainen seuraus: työehtojen ja työelämän huonontuminen & riippuvuus rahasta lisääntyy

Minkälaiset yhteiskunnalliset rakenteet ehdollistavat toimintaa ja vaikuttavat hallitsevien ideoiden valintaan?

- Uusliberaalit uudistukset Suomessa ja melkein kaikkialla muuallakin maapallolla perustuvat myös poikkikansallisen pääoman rakenteelliseen valtaan
 - esimerkiksi rahoitusriippuvuus näkyy luottokelpoisuusluokituksissa, valuuttakurssien heilahteluissa, ja investoinneissa
 - myös kilpailu pääoman sijoittautumisesta edellyttää kansallisen politiikan "sopeuttamista" poikkikansallisen pääoman tahtoon
- Esimerkiksi valtionhallinnon uudistukset: taustarajoituksena on valtion aktiivinen pyrkimys verotason alentamiseen.
 - samat palvelut pitäisi tuottaa aiempaa vähemmällä rahalla.
 - uusliberalismin yleinen tavoite, mutta myös monia pragmaattisia syitä:
 - veropohjan häviäminen (pääomaverot alas, veronkierto, veroparatiisit)
 - verokilpailu muiden valtioiden kanssa
 - verojen maksuhalukkuuden väheneminen varakkaimpien keskuudessa
 - kun tuloerot kasvavat ja varakkaiden veronmaksuhalu vähenee, niin kotimaista kysyntää pyritään luomaan veroja alentamalla

Minkälaiset yhteiskunnalliset rakenteet mahdollistavat toimintaa ja vaikuttavat hallitsevien ideoiden valintaan? Osa 2

- Kilpailukykyvaltio kilpailee sijoittajien suosiosta
- **Kiina-ilmiö:** kotimaiset yritykset teettävät työn siellä missä se on halpaa
- **Nokia-ilmiö:** suuryhtiö sanelee ehtoja valtiolle
- **Amerikka-ilmiö:** poliitikot uskovat (väärin perustein), että amerikkalaiset ja muut menestyksekkäät yhtiöt sijoittavat Suomeen vain jos Suomesta tehdään USA:n kopio

Minkälaisia toimijuuden ja olemisen muotoja valta tuottaa?

- Valta on myös *tuottavaa*, se tuottaa yhteiskunnallisen olemisen ja toimijuuden muotoja
- Uusliberalismin lähtökohta on usko "vapaisiin markkinoihin"
 - "vain markkinat pystyvät kohdentamaan voimavaroja tehokkaasti..."
 - tästä uskosta seuraa vaatimus, että kaikkialle täytyy luoda markkinat, todelliset tai kuvitellut
 - jotta esimerkiksi kouluihin, yliopistoihin tai esimerkiksi ministeriöihin voitaisiin rakentaa todelliset tai kuvitteelliset markkinat, täytyy toiminnasta ja sen tuloksista tehdä ensin hyödykkeitä
- Hyödyke on tavara tai asia, jonka joku omistaa, ja joka voidaan ostaa tai myydä markkinoilla
 - siksi täytyy ensin hallinnollisesti määritellä, mitä ovat ne "tavarat", joita julkisorganisaatiot tuottavat

Minkälaisia toimijuuden ja olemisen muotoja valta tuottaa?

Osa 2

- Atomistinen *home oeconomicus* – omaa etuaan tavoitteleva ja "rationaalisia" valintoja tekevä markkinatoimija – on sosio-historiallisesti tuotettu
- Sosiaalinen atomismi on oppi, jonka mukaan yhteiskunta koostuu yksilöistä, jotka eivät ole olemisestaan tai kehityksestään mitään velkaa yhteiskunnalle
 - tämä on yksi poliittinen filosofia/ideologia, joka olettaa maailman, jonka se itse pyrkii tuottamaan (atomisoiminen, hyödykkeistäminen)
 - miksi uusliberalistit eivät ymmärrä tätä itse?
 - atomismi kumpaa empiristisestä tieteenteoriasta: jos vain se, mitä voimme omin silmin nähdä on olemassa, ei yhteiskuntaa ja yhteiskunnallisia rakenteita voi olla olemassa sen enempää kuin kvarkkeja ja niiden värejä, painovoimaa tai magneettikenttiä
- Paradoksi: "vapaasti" toimiva kapitalistinen markkinayhteiskunta tuottaa luokkarakenteen
 - koulutusjärjestelmä → asema työmarkkinoilla
 - uuden eriarvoisuuden kasautuminen ja periytyminen

Missä valta siis on?

- Usein tarkoitetut ja tarkoittamattomat vaikutukset kasautuvat ja vahvistavat toisiaan
 - tuotannon, kaupan ja rahoituksen liberalisaatio tukee poikkikansallisen pääoman rakenteellista valtaa ja ehdollistaa tulevia politiikka-valintoja
 - homo oeconomicus julkis-organisaatioiden sisään luo intressejä
 - riippuvuus tulosjohtamisjärjestelmän jatkamisesta
 - usein tukevat myös kaupallistamista (oikeiden markkinoiden rakentamista)
- Vallalla ei ole vain yhdet kasvot, vaan monet; joskus ne, jotka ovat kaikkein selvimmin näkyvissä ovatkin kaikkein vähiten merkittäviä (kansan vaaleissa valitsevat poliitikot)
- Kyky tuottaa vaikutuksia on tietyillä toimijoilla – myös niillä, jotka eivät ole näkyvillä – mutta vallalla on myös persoonattomia puolia
 - ideologiat
 - konstitutiiviset vaikutukset




Hyvinvointivaltion tulevaisuus?

- Suomen valtio on myös omien päätöstensä kautta:
 1. luopunut osin myös muodollisesta päätöksentekovallasta ja monista politiikka-instrumenteista
 2. sitoutunut poikkikansallisiin verkostoihin, joissa virkamiehet, suuryhtiöiden edustajat, konsultit jne tuottavat koko ajan uutta politiikan asialistaa
 3. luonut tilanteen, jossa uusliberalismi on itsestään selvänä pidetty tausta ja "maalaisjärkeä" ... (kilpailukykyvaltio-ajattelun hegemonia)
 4. vahvistanut poikkikansallisen pääoman rakenteellista valtaa
 5. ja pyrkinyt aktiivisesti luomaan sellaisia toimijuuden muotoja ja intressejä, jotka ovat ristiriidassa hyvinvointivaltion edellyttämän universalistisen solidaarisuuden kanssa

Hyvinvointivaltion tulevaisuus?

- Loput saatte päätellä itse...

Hyvinvointivaltion tulevaisuus...?

- **No okei, ei kymmentä teesiä, mutta tulevaisuuden politiikan paikkaa koskeva johtopäätös**
-  **Suomi toivoton** – vastarinta voi toki hidastaa joitakin trendejä ja kehityslinjoja.
-  **EU mahdollinen**, mutta monin tavoin epävarma ja ambivalentti mahdollisuus.
-  **Globaali – paras vaihtoehto**, myös ihmiskunnan pidemmän aikavälin tulevaisuuden kannalta.

Globaalit vaihtoehdot

- On olemassa poikkikansallisia liikkeitä sekä globaali kansalaisyhteiskunta, joka pyrkii toteuttamaan muutamia valikoituja globaaleja sosiaalidemokraattisia reformeja
 - ◆ valuutanvaihtovero
 - ◆ velkasovittelumekanismi
 - ◆ Bretton Woods –instituutioiden marginalisaatio
 - ◆ WTO-reformit
- Patomäki & Teivainen: *Globaali demokratia*, Gaudeamus, 2. painos 2005 (myös englanniksi, ruotsiksi, portugaliksi, arabiaksi)
- Yksi vaihtoehto: rakentaa uusi, globaalinen puolue, joka pyrkii demokratisoimaan olennaisia valtamekanismeja (politiikan globalisaatio)
 - ◆ ks. www.nigd.org