

**SOSIAALITURVAJÄRJESTELMIEN KONVERGENSSI EUROOPAN
UNIONISSA, SVEITSISSÄ, ISLANNISSA JA NORJASSA 1990-LUVULLA -
Universaalin asumisperusteisen sosiaaliturvan tulevaisuus Suomessa ja muissa
Pohjoismaissa**

Timo Hakala

Topsos – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus

Sosiaalipolitiikan laitos

Turun yliopisto

Helmikuun 2006

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalipolitiikan laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

HAKALA, TIMO: SOSIAALITURVAJÄRJESTELMIEN KONVERGENSSI
EUROOPAN UNIONISSA, SVEITSISSÄ, ISLANNISSA JA
NORJASSA 1990-LUVULLA – Universaalien asumisperusteisen
sosiaaliturvan tulevaisuus Suomessa ja muissa Pohjoismaissa

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, 182 s., 2 liitettä
Sosiaalipolitiikka
Helmikuu 2006

Tämän tutkimuksen kohteena on pohjoismainen, asumisperusteinen ja universaali sosiaaliturvamalli. Suomen ja Ruotsin liittyttyä EU:iin vuonna 1995, EU:n merkitys kasvoi huomattavasti sosiaaliturvan alalla. Pohjoismaisen universalismin kehittymisestä EU:n kontekstissa on kuitenkin yllättävän vähän tutkimustietoa. Tämä tutkimus pyrkii parantamaan tätä puutetta.

Tutkimuksen alussa määritellään asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän käsite ja pohditaan vertailevan tutkimuksen lähtökohtia. Neljännessä luvussa esitetään tutkimuskysymykset ja teoreettinen viitekehys. Tutkimuksen teoria rakentuu hyvinvointivaltiotypologioiden tuloksille, johon empiirisen osan luokittelut perustuvat. Kollektiivisen toiminnan teoriaa käytetään hyväksi arvioitaessa konvergoitumista edistävien tekijöiden vaikutusta työ- ja asumisperusteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin. EU:n itsenäinen asema sosiaalipoliittisena toimijana huomioidaan niin sanotun double allegiance -teorian kautta.

Kuudennessa luvussa pohditaan globalisaation, EU:n integraation ja sisämarkkinoiden vaikutusta universalismille. Huomioon otetaan – tapaustutkimuksena eläkejärjestelmä – sosiaaliturvajärjestelmän rakenne endogeenisenä muuttujana. Tärkeänä eksogeenisenä muuttujana tarkastellaan väestöllistä muuntumista. Merkittävän osan lukua muodostaa myös analyysi työmarkkinoiden ja sosiaaliturvajärjestelmien suhteesta.

Empiirinen osuus perustuu Eurostatin ja OECD:n tilastoihin bruttososiaaliturvamenoista. Tutkimuksessa kysytään, onko EU:ssa tapahtunut universaalien, asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien konvergoitumista verrattuna muihin, lähinnä työ- ja vakuutusperusteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin. Metodina aineiston erittelyssä on käytetty keskihajonta-, variaatiokerroin-, varianssi- ja hierarkkista klusterianalyysiä.

Tutkimuksen tuloksena on, että 1990-luvulla universaalien sosiaaliturvajärjestelmien maat ovat menettäneet etumatkaansa hyvinvoinnin edelläkävijöinä. Pohjoismaat ovat konvergoituneet 1990-luvulla kohti muita EU-maita. Tarveharkinta näyttää vähentyneen pohjolassa Suomea lukuun ottamatta. Teoreettisen analyysiin tuloksena on, että universaalien sosiaaliturvajärjestelmien ja ansioperusteisten järjestelmien välille on syntymässä työnjako – edelliset järjestelmät turvaavat perustoimeentulon ja jälkimmäiset mahdollistavat aiemman riittävän kulutuskysynnän ylläpitämisen. Työskentelyperusteisen sosiaaliturvan voimistuminen vastaa EU:n tavoitteita sosiaalipolitiikassa.

Asiasanat: EU, konvergenssi, Pohjoismaat, sosiaalinen suojeleminen, universalismi

UNIVERSITY OF TURKU
Department of Social Policy / Faculty of Social Sciences

HAKALA, TIMO: THE CONVERGENCE OF SOCIAL PROTECTION SYSTEMS IN
EU, SWITZERLAND, ICELAND AND NORWAY DURING
1990s – The Future of Residence Based Social Protection in Finland
and Scandinavia

Licentiate thesis, 182 pp., 2 appendices
Social Policy
February 2006

While there is a large body of literature concerning social protection systems convergence in the European Union (EU), only a little attention has been dedicated to the special characteristics of Nordic universal and residence based social protection systems. Due to the lack of theoretical and empirical data, we still miss consistent and systematic understanding to account for the assessment of universal social protection systems. The aim of this study is to provide a detailed discussion of the themes related to the universalism in Nordic welfare states.

First, the concepts of universalism and convergence are described to create a starting point. Thereafter, the focus will be laid on research methodology and research questions. In the fifth chapter, theoretical aspects of convergence and system change are taken into the analysis. Attention is paid to the welfare state regimes. The theory of collective action is used as a tool to forecast and evaluate the coming changes in universal social protection systems. The role of the EU as an independent social policy actor is observed through the double allegiance theory.

Next, the focus shifts on the impact of EU market integration and globalisation. The European Court of Justice is seen as one of the major institutions in the design of the future European social model. Pension system analysis is carried out as a case study showing e.g. the problems connected to the privatization of these systems. Here questions are among others (1) what will be social protection systems relationship to basic economic imperatives, (2) how do they respond to demographic change and (3) what kind of difficulties are linked to these processes from the point of view of universalism.

In the empirical part, the gross social protection expenditure as a percentage of GDP is examined to find out differences between the Nordic welfare states and other regimes. Countries included are the 15 EU member states, Switzerland, Norway and Iceland. Values of standard deviation and coefficient of variation are calculated for aggregate data. Other methods include analysis of variance and hierarchical cluster analysis.

Finally, it is argued that universal social protection systems and earnings related working based insurance security systems are differing in terms of the risks they cover. This means that universalism is replacing targeted systems and taking care of the neediest ones in the form of basic security while more comprehensive and sufficient security is offered by work related schemes of social protection.

Key words: convergence, EU, Nordic countries, social protection, universalism

ESIPUHE

Haluan kiittää työnantajaani, Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varmaa, opintojeni merkittävästä tukemisesta. Ilman tätä panostusta opintojen eteneminen ja tämän tutkimuksen kirjoittaminen olisi ollut huomattavasti hitaampaa ja työläämpää. Kiitän myös finanssisihteeri Tiina Palotie-Heinoa sosiaali- ja terveysministeriöstä tutkimuksen kannalta tärkeiden tilastotietojen toimittamisesta.

| | |
|--|------------|
| Sisällysluettelo | v |
| Luettelo kuvioista, taulukoista ja laatikoista | vii |
| 1 Johdanto | 1 |
| 2 Asumisperusteinen sosiaaliturva, universalismi ja konvergenssi | 8 |
| 3 Vertailevan tutkimuksen tutkimusmetodologia | 18 |
| 3.1 Vertailevan tutkimuksen ongelmat | 18 |
| 3.2 Vertailevan tutkimuksen analyysivaihtoehdot | 20 |
| 3.3 Aikaisempi konvergenssitutkimus | 24 |
| 4 Teoreettinen viitekehys, tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset | 28 |
| 5 Järjestelmäkonvergoitumisen teoreettiset perusteet | 34 |
| 5.1 Hyvinvointivaltiotypologiat ja sosiaaliturvajärjestelmien muutos | 34 |
| 5.2 Kollektiivisen toiminnan teoria, universalismi ja järjestelmämuutokset | 39 |
| 5.3 Universalismi ja kollektiivisten ryhmien laajuus | 48 |
| 5.4 Double allegiance -teoria ja sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssi | 53 |
| 6 Sosiaaliturvajärjestelmien konvergoituminen EU:ssa – universalismin tulevaisuus | 62 |
| 6.1 Taloudellinen integraatio, globalisaatio ja Euroopan unioni | 63 |
| 6.1.1 Integraatio – uhka vai mahdollisuus sosiaaliturvajärjestelmille? | 64 |
| 6.1.2 Sosiaaliturvajärjestelmät ja EU:n sisämarkkinat | 71 |
| 6.2 Sosiaaliturvajärjestelmien rakenne muutostekijänä – esimerkkinä eläkejärjestelmä | 82 |
| 6.2.1 Demografinen muutos, eläkejärjestelmävaihtoehdot ja konvergenssi | 87 |
| 6.2.2 Eläkejärjestelmämuutoksen ongelmakohdat | 92 |
| 6.3 Työmarkkinat ja sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssi | 99 |
| 6.4 Työmarkkinat, vähimmäisturva ja universalismi | 104 |

| | |
|---|------------|
| 7 Kvantitatiivinen tutkimus sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssissa | 113 |
| 7.1 Tutkimusaineisto, -menetelmä ja tutkimuskohde | 113 |
| 7.2 Sosiaaliturvamenojen tilastollinen analyysi | 119 |
| 7.2.1 Kokonaissosiaaliturvamenot maittain | 120 |
| 7.2.2 Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot 1990-luvulla | 129 |
| 7.2.3 Asumistukimenot ja toimeentulotukiasiakkuus tarveharkinnan mittareina | 139 |
| 7.2.4 Universaalit ja yleiset sekä erityiset sosiaaliturvamenot ESSPROS -järjestelmässä | 143 |
| 7.2.5 Universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen varianssianalyysi | 154 |
| 7.2.6 Universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen hierarkkinen ryhmittelyanalyysi | 158 |
| | |
| 8 Universaalien ja työskentelyperusteisen sosiaaliturvan työnjakohypoteesi | 161 |
| | |
| 9 Työmarkkina-asema sosiaaliturvaa määrittävänä tekijänä | |
| – vakuutus vai kansanvakuutus? | 166 |
| | |
| 10 Lopputarkastelu | 170 |
| | |
| Lähteet | 172 |
| | |
| Liitteet | |

Luettelo kuvioista, taulukoista ja laatikoista

Kuviot:

| | | |
|-----------------|--|-----|
| Kuvio 1: | Tutkimuksen teoreettinen viitekehys. | 28 |
| Kuvio 2: | Tutkimuksen teoreettisen viitekehysten jäsentyminen sosiaaliturvajärjestelmien muutosprosesseihin. | 30 |
| Kuvio 3: | Työttömyysaste Suomessa ja EU 15 -maissa vuosina 1993–2004 (1–6). | 68 |
| Kuvio 4: 117 | Taloukasvu Suomessa ja EU 15 -maaryhmässä 1990/1992–2004. | |
| Kuvio 5: | Sosiaaliturvamenot suhteessa bruttokansantuotteeseen EU 15 -maissa ja Sveitsissä, Norjassa sekä Islannissa vuosina 1991 ja 2001. | 124 |
| Kuvio 6: | Nettososiaaliturvamenot suhteessa tuottajahintaiseen bruttokansantuotteeseen Belgiassa, Tanskassa, Saksassa, Irlannissa, Italiassa, Alankomaissa, Suomessa, Ruotsissa, Isossa-Britanniassa ja Norjassa vuosina 1995 ja 2001. | 125 |
| Kuvio 7: | Sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuus suhteessa BKT/henkilö vuonna 2000. | 128 |
| Kuvio 8: | Sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuus suhteessa BKT/henkilö vuonna 1991. | 128 |
| Kuvio 9: | Tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuuksien keskiarvo vuosina 1990–2003 Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa, Pohjoismaissa (sis. edelliset plus Norja ja Islanti), EU 12 -maaryhmässä sekä Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa. | 131 |
| Kuvio 10: | Tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen variaatiokerroin vuosina 1990–2003 Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa, Pohjoismaissa (sis. edelliset plus Norja ja Islanti), EU 12 -maaryhmässä sekä Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa. | 133 |
| Kuvio 11: | Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot Pohjoismaissa 1990–2003. | 135 |
| Kuvio 12: | Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot EU 15 -maaryhmässä 1990–2003. | 136 |
| Kuvio 13: | Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot prosentteina kaikista sosiaaliturvamenosta hierarkkisessa klusterianalysissä. | 138 |
| Kuvio 14: | Toimeentulotukea saaneet väestöstä Pohjoismaissa vuosina 1995–2003. | 142 |
| Kuvio 15: | Universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen sisältämät tarve- ja tuloharkintaiset menot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuonna 1990. | 146 |
| Kuvio 16: | Universaalit sosiaaliturvamenot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001. | 147 |
| Kuvio 17: | Universaalit sosiaaliturvamenot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001 vähennettynä asumistukimenoilla ja | |

| | | |
|-----------|--|-----|
| | toimeentulotuella. | 148 |
| Kuvio 18: | Yleiset sosiaaliturvamenot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001. | 151 |
| Kuvio 19: | Erityiset sosiaaliturvamenot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001. | 152 |
| Kuvio 20: | Hierarkkinen klusterianalyysi universaaleista, yleisistä ja erityisistä sosiaaliturvamenosta vuonna 1990. | 159 |
| Kuvio 21: | Hierarkkinen klusterianalyysi universaaleista yleisistä ja erityisistä sosiaaliturvamenosta vuonna 2001. | 159 |

Taulukot:

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Taulukko 1: 11 | Sosiaaliturvajärjestelmien luokitus etuuden myöntöperusteen ja rahoituksen järjestämisen näkökulmasta. | |
| Taulukko 2: 120 | Sosiaaliturvamenot prosentteina bruttokansantuotteesta EEA 18 -maissa. | |
| Taulukko 3: | Sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuuksien keskiarvon, keskihajonnan ja variaatiokertoimen arvot vuosina 1980, 1985, 1990, 1995 ja 2000 Pohjoismaissa, EU 12 -maissa ja Sveitsin, Islannin ja Norjan maaryhmässä. | 121 |
| Taulukko 4: | Asumistukimenot (engl. housing) suhteessa kaikkiin sosiaalimenoihin variaatiokertoimella ja keskiarvolla mitattuna Pohjoismaissa, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Alankomaiden, Itävallan ja Ison-Britannian maaryhmässä sekä Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa. | 140 |
| Taulukko 5: | Varianssianalyysin tulokset universaaleille sosiaaliturvamenoille Pohjoismaat vastaan muut maat vertailussa. Merkitsevyystaso ($p < 0,05$). | 156 |
| Taulukko 6: | Varianssianalyysin tulokset yleisille sosiaaliturvamenoille Pohjoismaat vastaan muut maat vertailussa. Merkitsevyystaso ($p < 0,05$). | 156 |
| Taulukko 7: | Varianssianalyysin tulokset erityisille sosiaaliturvamenoille Pohjoismaat vastaan muut maat vertailussa. Merkitsevyystaso ($p < 0,05$). | 157 |

Laatikko:

| | | |
|-------------|--|-------|
| Laatikko 1: | Suomen korotettu karttuma EU:n koordinaatioasetuksen 1408/71 mukaan. | 74–75 |
|-------------|--|-------|

1 Johdanto

Tässä tutkimuksessa arvioidaan länsieurooppalaisten sosiaaliturvajärjestelmien muutoksia 1990-luvulla. Tutkimus kohdistuu Euroopan unionin (EU) ns. vanhoihin jäsenvaltioihin (EU 15) sekä Islantiin, Norjaan ja Sveitsiin. Näistä maaryhmistä käytetään nimitystä EEA 18 (engl. European Economic Area), vaikka kokonsa puolesta sivuutettu Liechtenstein kuuluu Euroopan talousalueeseen, mutta Sveitsi ei. Euroopan unionin ulkopuoliset maat on valittu siksi, että ne noudattavat EU:n neuvoston koordinoitiasetusta 1408/71 ja toimeenpanoasetusta 574/72. Ajanjaksoksi on valittu 1990-luku, koska 1980-luvun kehityksestä on olemassa runsaasti kirjallisuutta (tuoreimpana esim. Castles 2002, 2004). Toiseksi 1990-luku on ollut intensiivistä tapahtumien aikaa, joka sinänsä riittää tutkimuskohteeksi.

Tutkimuksessa tarkastellaan EU/EEA-alueen kansallisten sosiaaliturva- ja hyvinvointimallien muutokseen ja mahdolliseen konvergoitumiseen tai divergenssiin liittyviä tekijöitä (esim. Kautto 2001a, 2001b, Hagfors 2004; Kangas 2004) empiirisen bruttososiaalimenotarkastelun ja teoreettisen analyysin avulla. Tätä kautta arvioidaan pohjoismaisten universaalien ja asumisperusteisten sosiaaliturva- ja etuusjärjestelmien tulevaisuutta ja muuttumista verrattuna EU-maissa yleisiin työ- ja vakuutusperusteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin.

Sosiaaliturvajärjestelmien muutoksen ja konvergoitumisen arvioinnissa Euroopan unionin asema on huomattava. Syy tähän on se, että EU on suurin ja laajin kansainvälinen instituutio sosiaalipolitiikan alalla (esim. Kari & Pakaslahti 2003). Palme (1999, 65) toteaa, että politiikkojen eurooppalaistuminen on muodostanut ongelman pohjoismaisten sosiaaliturvajärjestelmien reformien kannalta. Suomen asumisperusteisen ja universaalien kokonaissosiaaliturvajärjestelmän kannalta tutkimuksessa painotetaan erityisesti EU:n merkitystä. Yleisempään konvergenssi- ja divergenssikeskusteluun liittyvä kiinnostava kysymys on se, kohtaako universaali asumisperusteinen perusturvajärjestelmämme pysyviä muutoksia aiheuttavia paineita kansainvälisen kehityksen vuoksi. Toinen tutkimuskirjallisuudessa esiintyvä kysymyksenasettelu liittyy työmarkkinoihin ja kansainväliseen kilpailuun. Murentuuko sosiaaliturvajärjestelmien rahoituspohja globalisaation ja työmarkkinoiden muutoksien vuoksi? On huomattava, että rahoituskysymysten sijaan tässä tutkimuksessa keskitytään siihen, miten työmarkkinoiden

muuttuminen ja merkityksen kasvu vaikuttaa sosiaaliturvajärjestelmien rakenteeseen. Lisäksi pohditaan, miten sosiaaliturvajärjestelmät kehittyvät ilman ulkoisia tekijöitä endogeenisten muutosvoimien seurauksena ja mitä merkitsevät esimerkiksi uudemmat sosiaaliturvan järjestämismuodot, kuten vapaaehtoinen yksityinen työeläkevakuuttaminen. Neljäntenä muutostekijänä voidaan pitää väestöllistä eli demografista muutosta. Näyttää siltä, että väestöllinen muutos luo uusia merkittäviä kustannuksia järjestelmien kannettavaksi. (Cornelisse & Goudswaard 2002; Palme 1999, 9; Sykes 1998, 4; ks. myös Hoskins 2002, 13–20 demografisesta muutoksesta.) Näiden muutosten vaikutukset eivät kaikkialla ole kuitenkaan samanlaisia (Castles 2004). Jotkin sosiaaliturvajärjestelmät ovat herkempiä muutoksille kuin toiset. Myös tässä tutkimuksessa sivutaan sosiaaliturvajärjestelmien robustisuustarkastelua kansainvälisessä yhteydessä. Kantaa otetaan erityisesti universaalien asumisperusteisten järjestelmien muutokseen.

Tutkimuksen tarkoituksena on teoreettisesti arvioida, kuinka voimakkaita edellä mainitut paineet ovat universaalina pidetyn suomalaisen järjestelmämme kannalta. Näkyvätkö nämä paineet empiirisissä havainnoissa? Voidaan myös kysyä, missä määrin kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät voivat säilyä autonomisina saarekkeina ja missä määrin EU itsenäisenä toimijana tulee vaikuttamaan sosiaaliseen ulottuvuuteen ja sitä kautta universaaleihin sosiaaliturvajärjestelmiin. Tutkimuksen painopiste on siis muutoksen ja sen vaikutusten erittelyssä.

Universaalista ja asumisperusteisesta sosiaaliturvasta ja sen erityispiirteistä on tarjolla vähän kansainvälistä tutkimustietoa. Jos tutkimustietoa on, se liittyy usein hyvinvointivaltiotyypittelyihin, sosiaalisen pääoman ja universalismin suhteeseen, köyhyyden esiintymiseen erilaisissa sosiaaliturvamalleissa tai luottamuksen ja sosiaalisen koheesion ja universalismin yhteyteen. Vertailevaa tutkimusta häittää selkeän universalismin määritelmän puuttuminen. (Bergh 2004, 745.) Käsitteellisten ongelmien lisäksi numeerinen tilastotieto on EU:n tilastoviranomaisen Eurostatin julkaistuissa tilastoissa luokiteltu sosiaalisten riskien, kuten eläkemenojen tai sairaanhoitokustannusten, mukaan. Näitä tietoja ei kuitenkaan ole eritelty tämän tutkimuksen oleellisten kriteerien eli asumis- ja työskentelyperusteisuuden näkökulmasta lukuun ottamatta tarveharkintaisia menoja. Tämä vaikeuttaa asumisperusteisen sosiaaliturvan kohtaamien haasteiden empiiristä analyysiä. Tämän vuoksi on tärkeää

huomata teoreettisen tutkimuksen tarjoamat mahdollisuudet. Tässä tutkimuksessa on analysoitu eräitä tällaisia näkökohtia. On mahdollista arvioida sosiaaliturvajärjestelmiä esimerkiksi osana kollektiivisen toiminnan teoriaa tai valtiokehitystä. Osaltaan sosiaaliturvajärjestelmien konvergoitumiskeskustelu on eräs tällainen metatason konteksti ja viitekehys tämän tutkimuksen kannalta.

Historiallisesti tutkimus liittyy 1980-luvun alkupuolelta alkaneeseen sosiaaliturvajärjestelmien uuteen kehitysvaiheeseen, joka on vaikuttanut myös universalismiin. Puheet hyvinvointivaltioiden alasajosta (engl. retrenchment) alkoivat tuolloin ja voimistuivat 1990-luvulla. (Anttonen & Sipilä 2000, 179). Kautto ja Kvist (2002, 4) toteavat pohjoismaisen hyvinvointimallin joutuneen haastetuksi. Deacon (2005) puolestaan toteaa universalismin käsitteen kriisin (engl. the decline of the idea) takana olleen kolme syytä: uusliberalistisen talousdoktriinin voimistuminen 1980-luvulla Thatcherin ja Reaganin kaudella, globalisaation seurauksena syntynyt keskittyminen sosiaalipoliittisissa toimissa vain kaikkein köyhimpiin ja sosiaalidemokratian kriisi 1980- ja 1990-luvuilla.

Haasteita on myös muualla. Entisten Itä-Euroopan kommunististen maiden taloudet ajautuivat 1990-luvulla myllerrykseen ja näiden maiden sosiaaliturvajärjestelmiä on sittemmin liberalisoitu markkinoiden ehdoilla (Deacon 2005). Pohjoismaissa, Ranskassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa mutta myös muualla on leikattu tai ollaan leikkaamassa sosiaaliturvaa ja tehty sosiaaliturvajärjestelmien uudelleen organisointeja. Hyvin harvat näistä uudistuksista ovat laajentaneet hyvinvointivaltiota (George 1998, 28). Esimerkiksi Sykes (1998, 1–3) kysyy, onko meneillään sopeutuminen taloudellisiin ja sosiaalisiin reunaehtoihin vai onko kyse entisenlaisen erilaisuuden jatkumisesta. Globalisaatio (ks. määritelmästä esim. George 1998; Alber & Standing 2000, 99) ja elinkeinoelämän muutokset, demografiset muutokset ja kasvanut naisten työssäkäynti muuttavat sosiaaliturvan toimintakenttää. Esimerkiksi Saksan vuoden 2001 eläkeuudistuksen yhteydessä muutokset olivat näennäisen pieniä, mutta tosiasiaassa jakojärjestelmän oheen muodostui valtion tukema yksityinen ja vapaaehtoinen rahastoiva pilari (Lamping & Rüb 2004, 170). Eläkeremontin pääsyynä oli järkeviksi katsottujen vaihtoehtojen ehtyminen, joilla olemassa olevaa järjestelmää olisi voitu korjata. Saksan esimerkissä eläkeuudistusta ei pidetä puhtaana järjestelmämuutoksena, vaan myös tulevaisuuden kehitystä ohjaavana puiteuudistuksena (Lamping & Rüb 2004, 170–171).

Yksimielisyyttä sosiaaliturvajärjestelmien reformien ja ulkoisten paineiden vaikutuksista ei ole saavutettu (Lazar & Stoyko 1998, 8; Hellsten 2004, 136).

Tutkimuksen ajankohtaisuutta voi suomalaisesta näkökulmasta perustella muun muassa sillä, että Suomessa on vakavasti otettu huomioon EU:n vaikutus sosiaaliturvaamme. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti 13.3.2002 jo työnsä loppuun saaneen työryhmän pohtimaan asumisperusteiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyviä keskeisiä ongelmia kansainvälisissä tilanteissa. Työryhmä havaitsi, että Suomen lainsäädännön tulisi paremmin pystyä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin. Tarkoituksena on ollut parantaa EY-lainsäädännön ja Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön yhteensopivuutta (Solmu 3/2003, 17). Ongelmana on etenkin se, että EU/EEA-kansalaisilta ei voida vaatia sosiaaliturvaan pääsyn ehtona pysyvää ja vakinaista asumista Suomessa niin sanotun soveltamisalalain tarkoittamassa mielessä.

EU:n kautta välittyy useiden muiden sosiaaliturvan muutostekijöiden vaikutus. On entistä tarpeellisempaa selvittää EU-maiden sosiaaliturvajärjestelmien erojen merkitystä Suomen sosiaaliturvaan (Kari & Pakaslahti 2003, 46). Karin mielestä Suomessa ei ole riittävästi ymmärretty sitä, ettei Euroopan unionin vaikutusta suomalaiseen sosiaaliturvaan saisi katsoa ulkoapäin, vaan EU-tasoisia kansainvälisiä sosiaaliturvakysymyksiä tulisi katsoa kiinteänä osana yhteisöläinsäädäntöä (Kelan tutkimusseminaari 19.2.2003; myös Solmu 3/2003, 33). Tämä tarkoittaa sitä, että fraasi siitä, kuinka sosiaalipolitiikka on kansallisesti päätettävä asia, on arvioitava uudelleen. Käytännössä EU:n rooli näkyy sosiaalipolitiikassa ja sen suunnittelussa yhä enemmän. Yleiseurooppalaisella tasolla sosiaaliturvasta keskustelu on myös vilkasta (Hellsten 2004, 144). Tämä johtuu muun muassa siitä, että EU:ssa lähes kaikki on kytköksissä ulkoisvaikutusten kautta sisämarkkinamekanismille, jonka perustavoite on poistaa kaikki kilpailun esteet – myös sosiaaliset (ks. George 1998, 24).

Tämä tutkimus on rakentunut kolmen pääasiallisen toisiinsa liittyvän näkökulman ja kokonaisuuden ympärille. Nämä näkökulmat ovat teoreettinen analyysi muutospaineista ja vaihtoehtoista, asumisperusteisuus ja universaalisuus verrattuna muuntyyppiisiin sosiaaliturvan attributteihin, kuten tarveharkintaan sekä EU:n merkitys ja kehitystrendit. Luvussa 2 pohditaan eräitä tutkimuksen kannalta tärkeitä peruskäsitteitä: mitä

tarkoitetaan käsitteillä universalismi, asumisperusteisuus, konvergenssi ja sosiaalipolitiikka. Kolmannessa luvussa tuodaan esiin eräitä tyypillisiä vertailevan tutkimuksen ongelmia ja analyysitapoja sekä esitellään tutkimuksia, joissa on analysoitu sosiaaliturvajärjestelmien muutosta konvergoitumiskysymysten avulla. Sosiaaliturvajärjestelmät ovat tutkimusten mukaan konvergoituneet viimeisen 30 vuoden aikana (Moreno & Palier 2004, 7). Luvussa 4 esitetään tutkimuskysymykset. Pääluvussa 5 tarkastellaan teoreettisesti universalismin muutosta. Analyysi aloitetaan selvittämällä sosiaaliturvajärjestelmien tyypittelyjä. Universaalien asumisperusteisen ja korporatiivisen työperusteisen sekä tarveharkintaisen sosiaaliturvajärjestelmän muuttumista ja robustisuutta sekä näiden välistä suhdetta pohditaan kollektiivisen toiminnan teorian ja hieman politologisemman valtiomuodostumisteorian avulla. Viimeksi mainitussa tapauksessa pohditaan sitä, miten paljon EU seurailee modernien kansallisvaltioiden kehitystä supranationaalisenä uudentyyppisenä valtiona ja mikä yhteys tällä on sosiaalipolitiikkaan. Luvussa 6 pohditaan EU:n taloudellisen integraation merkitystä sosiaaliturvajärjestelmille. Ensiksi käsitellään teoreettiset vaihtoehdot taloudellisen yhdentymisen vaikutuksista. Toiseksi luvussa analysoidaan sosiaaliturvajärjestelmien rakenteiden muutosta. Esimerkkeinä on käytetty eläkejärjestelmää ja sen kohtaamia haasteita. Viimeiseksi luvussa on analysoitu työmarkkinoita sosiaaliturvajärjestelmiä muuttavana tekijänä.

Seitsemännessä pääluvussa siirrytään empiiriselle tasolle. Luvussa täsmennetään empiirisen aineiston tutkimusmenetelmä ja -kohde sekä esitetään keskihajonta-variaatiokerroin-, varianssi- ja hierarkkisen klusterianalyysin tuloksia siitä, miten EU 15 - maiden sekä Sveitsin, Norjan ja Islannin tapauksissa sosiaaliturvamenot ovat muuttuneet 1990-luvun aikana suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tällä tarkastelulla päästään lähemmäksi varsinaista tutkimuskysymystä universaalien asumisperusteisen sosiaaliturvan muutossuunnasta. Kokonaissosiaaliturvamenosta on mahdollista erottaa tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot. Tämä tieto yhdistettynä luvussa 5 esitettyyn teoreettiseen tietämykseen ja argumentointiin auttaa ymmärtämään, mitä mahdollisesti universaaleille periaatteille rakennetuille sosiaaliturvajärjestelmille on tapahtumassa. Tarveharkintaiset sosiaalimenot kuvaavat ilmiötä, joka on tämän tutkimuksen kohteena. Kysymys on vain siitä, että ne kuvaavat sitä toisesta suunnasta. Tällä tavalla voidaan myös täydentää analyysiä universaaleista sosiaaliturvamenosta. Tutkimukseen on otettu mukaan myös asumistukimenot ja siinä on sivuttu toimeentulotukikysymyksiä. Näiden oletetaan

kuvaavan tarveharkintaisen sosiaaliturvan kehitystä. Näiden tietojen pohjalta saatua näkemystä voidaan verrata muualla esitettyyn aineistoon. Mikäli tulokset ovat samansuuntaiset, voidaan argumentoida tutkimuksen validisuuden ja reliabiliteetin puolesta. Tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen erittelyllä voidaan käytännössä päätyä lähemmäksi universalismin peruskysymyksiä.

Kysymys universalismin asemasta sosiaaliturvajärjestelmien kantavana periaatteena nousi tärkeäksi EU-jäsenyytemme vuoksi. Asemoimalla tutkittavat maat ja niiden sosiaaliturvajärjestelmät 1990-luvun alun ja lopun tilanteen mukaan voidaan hyötyä hyvinvointivaltiotypologisoinnista, johon perustuu empiirisen tutkimusasetelman kolmijako – universaalit, tarveharkintaiset ja vakuutusperusteiset sosiaaliturvajärjestelmät. Varsinainen tutkimusongelma voidaan siten muotoilla seuraavien kysymysten muotoon. Mitä eurooppalaisille ja etenkin pohjoismaisille universaaleille sosiaaliturvajärjestelmille tapahtui 1990-luvun kuluessa sosiaaliturvamenojen ja EU:n kehityksen näkökulmasta? Lähentyivätkö järjestelmät toisiaan vai eivät? Toisin sanoen kysymys on siitä, miten hyvin sosiaaliturvajärjestelmät säilyivät aggregaattimenotasolla stabiileina, entisenlaisina, karakteristisina järjestelminä haasteista ja paineista huolimatta. Teorian avulla kysymys pyritään ulottamaan tulevaisuuteen, siihen mitä mahdollisesti on odotettavissa. Tältä pohjalta voidaan esittää arvio siitä, mihin suuntaan universalismi on kehittymässä ja mikä sen suhde muihin sosiaaliturvan järjestämismuotoihin on. Edellä mainitusta käy ilmi, että tässä tutkimuksessa käsitellään useita sosiaaliturvan muutostekijöitä. Tämä on luonnollisesti lisännyt tutkimuksen haastavuutta. Tästä syystä tutkimuksen punainen lanka – sosiaaliturvamenojen rakenteellisen erilaisuuden näkyminen asumisperusteisissa sekä tarveharkintaisuutta korostavissa että vakuutusperusteisissa maissa – on hyvä pitää mielessä. Kokonaissosiaaliturvamenojen pilkkomisen avulla voidaan löytää muutoksia ja trendejä, jotka liittyvät tunnistettujen sosiaaliturvaregiimien evoluutioon. Täten on mahdollista arvioida, miten erilaiset sosiaaliturvajärjestelmät kehittyvät tulevaisuudessa annettujen reunaehtojen ja historiallisen tiedon perusteella.

Tutkimusasetelman ja saatavan empiirisen tiedon kannalta on välttämätöntä analysoida universaalien asumisperusteisten sosiaaliturvamallien tilannetta mahdollisimman monesta eri näkökulmasta. Universaali sosiaaliturvamalli ei ole Coxin (2004, 215–216) sanoin tarkka kaavamainen järjestelmä (engl. precise formula), vaan enemmänkin laaja arvojen

ja periaatteiden muodostama kokonaisuus (engl. guideline). Universalismin määritelmässä on esiintynyt tästä syystä monia enemmän kvalitatiivisia luonnehdintoja kuin tarkkoja kvantitatiivisia ja operationalisoitavia määreitä (Bergh 2004, 747). Koska tässä tutkimuksessa käydään läpi useita viime vuosien kirjoituksia, teksti on uudelleen erittelevä ja lyhyt katsaus käsiteltyihin aiheisiin. Tutkimuksen tarkoituksena on antaa tätä lukijakunnalle uudenlaisia ideoita vanhoista lähtökohdista. Se ei pyri olemaan kaiken kattava esitys tutkimuskohteestaan, mutta kuitenkin riittävä omalta osaltaan kontribuoimaan tieteelliseen keskusteluun.

2 Asumisperusteinen sosiaaliturva, universalismi ja konvergenssi

Vertailevassa tutkimuksessa on hyvä kiinnittää huomiota tutkittavien peruskäsitteiden sisällölliseen merkitykseen. Keskeistä on, että käsitteet vastaavat empiiristen havaintojen sisältöjä. Näin ei kuitenkaan aina ole. Universalismin käsite on varsin vaativa tutkimuskohde eikä siihen ole ollut mahdollista keskittyä laajoissa kansainvälisissä vertailevissa tutkimuksissa (ks. luku 3.3). Vain harvat tutkimukset ovat kansainvälisessä kirjallisuudessa keskittyneet suoraan pohjoismaisen mallin erityisluonteeseen. Tavallisesti universaaliin järjestelmään ja sen periaatteisiin on viitattu löyhästi toteamalla sen olevan ”pohjoismainen malli” tai että ”koko väestö on vakuutettu”. Lisäksi Palme (1999, 15) toteaa, että pohjoismaiseen malliin on liitetty määreet universalismi, anteliaat etuustasot, sosiaaliset kansalaisoikeudet, kahden perheenelättäjän malli (engl. dual-earner model), aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet ja laaja palvelutuotanto. Mielestäni varsinkin muutosta ja sen seurauksia tutkittaessa olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota käsitteellisyyskäsitteisiin ja käsitteiden erilaisesta sisällöstä johtuviin tuloksiin (ks. esim. Kuhnle 2000, 225; Timonen 2001, 29; Bergh 2004). Todettakoon myös, että eräissä luokitteluissa Suomen ja/tai Tanskan kuuluminen pohjoismaiseen ryhmään on problematisoitu (Korpi & Palme 1997; Arts & Gelissen 2002; Greve 2004). Käsitteen määrittelyssä ja universalismin empiirisessä analyysissä on jossain määrin nojaututtava nimenomaan hyvinvointivaltiotypologioihin, vaikka ne eivät olekaan yksiselitteisiä.

Metodiselta kannalta määritelmäkysymykset ovat tärkeitä, koska vain siten voidaan selkeästi ja perustellusti katsoa niitä tekijöitä, jotka todella muuttuvat. Universalismin käsitteen yhteydessä tästä ovat huomauttaneet esimerkiksi Cox (2004, 204) ja Bergh (2004). Toisin sanoen tutkimuksessa tulisi olla selvä käsitys siitä, mihin muutosta verrataan. Muutoin on vaarana tutkimuksen validisuuden heikkeneminen.

Numerotiedon osalta reliabiliteetti tuo haasteen. Esimerkiksi mittaavatko aggregaattitieto ja siitä johdettavat tunnusluvut (kuten tässä tutkimuksessa keskihajonta ja variaatiokerroin) sitä, mitä niiden on tarkoitus mitata. Yleisesti empiirisessä ja vertailevassa kansainvälisessä sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa on päädytty siihen, ettei pelkkä bruttokansantuoteprosenttiosuuksien tarkastelu yksin riitä tarkemman analyysin välineeksi. Toisaalta tarkemman tilastotiedon saamisen on todettu olevan varsin työlästä. Tästä on osoituksena muun muassa Ademan (2001) OECD:lle tekemät laskelmat

nettososiaalimenoista. Hyvän tutkimuskäyttöön soveltuvan arvion tai estimaatin saa siitä, että huomioon otetaan kokonaisveroaste.

Tässä yhteydessä on jo syytä huomauttaa siitä, että seuraavissa pääluvuissa universalismista ja universaaleista sosiaaliturvamennoista puhutaan suomalaiselle keskustelulle tyypilliseen tapaan. Suomalaisittain universaaleja etuuksia ovat ne, jotka maksetaan ilman tarve- tai tuloharkintaa. Luvussa 7 tämän käsitteen rinnalle tuodaan Eurostatin käyttämä universalismin käsite. Tätä käsitettä on pakko käyttää, koska empiirinen tilastoaineisto on saatavissa vain tämän käsitteen mukaisena.

Historiallisesti kiinnostus pohjoismaista universaalia sosiaaliturvajärjestelmää kohtaan virisi mallin institutionaalisista piirteistä. Malli tunnistettiin valtion merkittävästä roolista hyvinvoinnin turvaamisessa, institutionalisoiduista sosiaalisista oikeuksista ja universaalista solidaarisuuteen perustuvasta kattavuudesta (Hellsten 2004, 135). Tässä tutkimuksessa universaalilla asumisperusteisella (engl. residence based) sosiaaliturvajärjestelmällä ymmärretään järjestelmää, joka on etuuksien määräytymisessä yksilöihin kiinnittyvä, individualistinen ja henkilöpiiriltään kaikki kattava. Etuudet ja etuusjärjestelmät ovat yleisiä ja yleispäteviä sekä pakollisia eivätkä erityisryhmiin kohdistettuja (engl. special) (Anttonen 2004; Anttonen & Sipilä 2000, 160; Se, mitä tässä tutkimuksessa lainsäädännöllisessä mielessä pidetään asumisperusteisena universaalina sosiaaliturvana, ilmenee tarkemmin luvusta 6.1.2). Universaaleissa järjestelmissä perheenjäsenistä johdettuja oikeuksia ja velvollisuuksia on mahdollisimman vähän. Tästä voidaan johtaa eräs universalismin empiirisenä indikaattorina käytettävä työmarkkinoihin osallistumisaste. Mitä korkeampi aste, sitä todennäköisemmin universaalimpana järjestelmää voidaan empiirisesti pitää, koska universalismi Pohjoismaissa laajan palvelujärjestelmän myötä on mahdollistanut naisten laajan osallistumisen työmarkkinoille. (Greve 2004, 160; Merkel 2002.) Tämä on kuitenkin vain suuntaa antava mittari. Silti näiden kahden muuttujan välillä vallitsee positiivinen yhteys.

Universaaliturva ei pääsääntöisesti ole tarveharkintainen (engl. means-tested benefit) mutta tuloharkinta (engl. income-tested benefit) on mahdollinen. Riittävä ansioperusteinen sosiaaliturva voi kuitenkin vaikuttaa universaalien turvan määrään vähentäen sitä (vrt. kuitenkin Stephens 1996, 36 tuloharkinnasta universaalissa sosiaaliturvassa). Tämä viittaa siihen, että laajaan universaalisuuteen liittyy oleellisesti

paitsi laaja kattavuus myös turvan riittävä korvaavuus (Stephens 1996, 34; Anttonen 2004; Cox 2004, 209–210). Mikä sitten on riittävää sosiaaliturvaa universalismin kannalta, on vaikea, ratkaisematon kysymys. Vastaavasti universaalien terveydenhuoltojärjestelmän tulee olla riittävä (engl. adequate) ja kattaa koko väestö (engl. for all) (Carrin & James 2005, 46). Jos turvan taso ei ole riittävä, ei voida puhua kattavasta universaalista turvasta (paitsi peittävyuden yhteydessä), vaan perusturvamallista tai suppeasta universalismista. Tässä mielessä mittava tuloharkinta heikentää järjestelmien universaalia luonnetta ainakin silloin, kun kyseessä on myös turvan tasoon nähden riittävä sosiaaliturva. Näin argumentoivat muun muassa Montanari ja Palme (2004). Vastaavan universalismin heikentymisvaikutuksen saavat aikaan tulokatot, joiden ylimeneviltä tulojen osilta ei enää makseta etuuksia. Berghin (2004, 750) mielestä universalismin käsite viittaa ensisijaisesti laajaan ja yleiseen kattavuuteen (engl. coverage), ei niinkään etuuden rahamääräiseen tasoon. Yllä olevista määritelmistä käy ilmi, että universalismi on monesti määritelty sen mukaan, mitä se ei ole (Mabbett & Bolderson 1999, 47). Monesti universaalit etuudet ovat kategorisia – tiettyyn ihmisryhmään rajautuvia eli selektiivisiä etuuksia. Tässä mielessä ne eivät ole ”universaaleja” kuin rajatussa mielessä. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä syy olla puhumatta universalismista.

Korpi ja Palme (1997) ovat määrittäneet niin sanotun kattavan (engl. encompassing) sosiaaliturvamallin (Korven ja Palmen typologiasta tarkemmin luvussa 5.1). Siinä koko kansa (ts. maassa asuvat mukaan lukien ulkomaiden kansalaiset) on vakuutettu asumisperusteisesti. Lisänä järjestelmässä on ansiosidonnainen osa (Stephens 1996, 33–34), joka voi hallinnollisesti olla yksityisten tai julkisten vakuutusyhtiöiden hoitama, mutta tätä osaa ei pidä sekoittaa käsitteellisesti universaaliin etuuteen. Universaaliturva yhdistää useimmiten toisiinsa perusturvan (engl. basic security) ja tulo- tai ansioturvan (engl. income security) (Stephens 1996, 34; Anttonen & Sipilä 2000, 151; Huber & Stephens 2002, 48). Tähän voi lisätä sen, että Korven ja Palmen (1997) mukaan turvan peittävyys voi olla universaali eli kaikki kattava, mutta jos turvan taso on matala, kyseessä on niin sanottu perusturvamalli. Jos turvan taso on riittävä, voidaan puhua aidosti kattavasta ja riittävästä universaalista sosiaaliturvajärjestelmästä. On myös muistettava, että Pohjoismaissa huomattava osa sosiaaliturvasta järjestetään hyvinvointipalveluina. Tämä ei ole niinkään tavallista esimerkiksi korporatiivisen sosiaaliturvamallin maissa.

Universaaleja sosiaaliturvajärjestelmiä voidaan lähestyä myös institutionaalisesti. Oheinen taulukko kuvaa Greven (2004) tiivistämää käsitystä universaalia sosiaaliturvaa määrittävistä perustekijöistä. Näkemys sivuaa Korven ja Palmen (1997) tulkintaa erityyppisistä sosiaaliturvajärjestelmistä. Taulukko perustuu näkemykseen sosiaaliturvan rahoituksen ja sosiaaliturvan piiriin pääsyn edellytysten tärkeydestä sosiaaliturvajärjestelmien analyysissä.

| Etuusperuste / Rahoitusperuste | Valtio | Sekarahoitus | Yksityinen |
|-----------------------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|
| Jäsenyys | Osittain universaali | Korporatiivinen | Vapaaehtoiset vakuutukset |
| Kansalaisuus | Täysin universaali | Osittain universaali | Pakolliset vakuutukset |

Taulukko 1: Sosiaaliturvajärjestelmien luokitus etuuden myöntöperusteen ja rahoituksen järjestämisen näkökulmasta.

Lähde: Greve 2004

Greven mielestä muutos näissä kahdessa kriteerissä toimii indikaattorina siitä, onko universalimalli muuttumassa. Euroopan unionissa kansalaisuus-kriteeri on menettänyt paljon merkitystään, koska kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltää EU-lainsäädäntö. Tästä syystä universaalien sosiaaliturvan analyysissä on hyvä kiinnittää näihin tekijöihin huomiota. Oleellista on vielä se, että universaaleissa järjestelmissä etuudet eivät riipu tulotasosta tai kyvystä rahoittaa näitä etuuksia (Bergh 2004, 750). Näin esimerkiksi pakolliset ja vapaaehtoiset yksityiset vakuutukset eivät täytä tätä universalismin ehtoa. Tässä tutkimuksessa kannattaa erityisesti huomioida etuusperusteisuus eli se, onko etuuden saamisen perusteena jäsenyys vai kansalaisuus. Tätä aspektia on tarkasteltu muun muassa kollektiivisen toiminnan teorian yhteydessä (ks. luku 5.2).

Valtion rooli on alusta alkaen ollut voimakas universaaleissa sosiaaliturvajärjestelmissä, jotka perustuvat filosofiseen ajatukseen yksilön peruuttamattomista sosiaalisista oikeuksista. Koska valtio otti huolekseen sosiaaliturvan järjestämisen, sosiaaliturva menetti englanninkielisiä maita lukuun ottamatta hyväntekeväisyysleimansa (engl. charity). Siten se myös demokratisoi yhteiskuntaa, koska sosiaaliturvan käyttäminen ei stigmatisoinut ihmisiä vapaaehtoisen hyväntekeväisyyden kohteina. Tämän takasi

valtiovallan perustamat sosiaaliset oikeudet. (Westerhäll 2004, 4–5; myös Lazar & Stoyko 1998.) Pohjoismaissa stigmatisointia vähensi luonnollisesti se, että valtio otti huolekseen sosiaaliturvan ja sosiaalisten riskien hallinnan kutakuinkin täydellisesti. Carrin ja James (2005, 56) kiinnittävät huomiota lisäksi siihen, että universaalien terveydenhuoltovakuutuksen kehitykseen on vaikuttanut harmaan talouden (engl. informal economy) ja omavaraistalouden (esim. maanviljelys, kotitalousteollisuus) vähentyminen ja saattaminen julkisen hallinnon valvontaan ja ohjaukseen. Valtion merkitys liittyy myös sen kykyyn olla hallinnollinen toimija. Tämä taas edellyttää muun muassa hyvää koulutusjärjestelmää.

Kiinnostava universalismin aspekti käytännön kannalta on myös asumisen käsite. Nykyisellään Suomessa käsite on eronnut soveltamisalalain ja kotikuntalain kohdalla toisistaan (Solmu 3/2003). Tämän takia henkilöllä on saattanut olla oikeus kotikuntalain mukaisiin etuuksiin asumisen perusteella, mutta koska henkilö ei ole täyttänyt soveltamisalalain mukaisia vakinaisen asumisen ehtoja, hänellä ei ole ollut oikeutta etuuksiin. Tämän tutkimuksen tarpeisiin riittää yksinkertainen asumisen määritelmä; joskin on pidettävä mielessä, että asumisperusteisen sosiaaliturvan toimeenpanossa näitä lain määräyksiä ei voi sivuuttaa.

Tärkeä kattavan universaalien järjestelmän empiirinen seuraus on myös tehokas uudelleenjakavuus (ks. Korpi & Palme 1997, the paradox of redistribution -käsite), johon muun muassa universaalien järjestelmän mahdollinen ansiosidonnainen turva liittyy. Luonnollisesti tämä ei ole universalismin välttämätön ehto. Universaaliturva on näennäisesti ei-uudelleenjakava tai tulonjaollisesti neutraali, koska kaikki jossain elämänsä vaiheessa voivat hyötyä järjestelmästä eikä se siten kohdenna etuuksia järjestelmällisesti esimerkiksi tietyn määritellyn tarpeen mukaan. On kuitenkin osoitettu, että tehokkaimmaksi uudelleenjakavaksi järjestelmäksi uskottu tarveharkintainen malli ei tosiasiaassa poista köyhyysongelmaa yhtä tehokkaasti kuin näennäisesti ei-uudelleenjakava universaalijärjestelmä (esim. Penttilä & Kangas & Nordberg & Ritakallio 2003, 90; Anttonen 2004). Tästä huolimatta on hyvä pitää mielessä Behrendtin (2003, 36) toteamus tarveharkintaisen kohdennetun turvan toimivuudesta. Isossa-Britanniassa järjestelmä on suhteellisen tehokas köyhyyden lievittämisessä, mutta Saksassa tarveharkinta ei merkittävästi poistanut ensisijaisten etuuksien maksamisen jälkeen ilmentyvää köyhyyttä. Greve (2004, 160) pitää tätä uudelleenjakotehokkuutta

näiden kahden maan välillä operationalisoituna indikaattorina universalismin karakterisuudesta ja merkinä siitä, ettei konvergoitumista syvällisessä mielessä ole tapahtunut. Fritzell ja Ritakallio (2004) toteavat, että Pohjoismaat ovat pystyneet korporatiivisia maita paremmin taistelemaan köyhyyttä vastaan 1990-luvulla. Myös Sakslin (16.9.2004) kysyy, eikö köyhyyden vastaisessa taistelussa olisi parempi puuttua sen syntymekanismeihin kuin korjata sen jälkiä.

Dekommodifikaatio ja stratifikaatio (Arts & Gelissen 2002, 140) liittyvät karakteristisesti myös universaaliin järjestelmään. Dekommodifioiva vaikutus pyrkii vähentämään henkilöiden markkinariippuvuutta. Tämä on taattu riittävällä sosiaaliturvalla. Käsitteellisesti sosiaaliset oikeudet ovat vastakohta kommodifikaatiolle eli sille, että yksilöiden taloudellinen ja sosiaalinen asema riippuu (työ)markkinatilanteesta (Powell & Barrientos 2004, 84). Se, kuinka hyvin tai huonosti hyvinvointivaltiokoneisto tasoittaa yhteiskunnan stratifioivia ja eriarvoistavia mekanismeja, kertoo sosiaaliturvan tarjoamasta mahdollisuuksien tasa-arvosta. Tässä suhteessa sosiaaliturva on rawlsilaisessa mielessä väline käyttää hyödyksi yksilöiden individualistiset kyvyt. Voitaneen todeta, että mitä enemmän sosiaaliturva pystyy rikkomaan ihmisen elämää determinoivia tekijöitä (kuten esimerkiksi perittyä varallisuutta), sitä liberaalimpi tällainen valtio on. Yhteiskuntafilosofian kannalta sosiaalivaltiollinen käsitys yksilöistä on merkittävä.

Hyvinvointivaltioiden kriisin yhteydessä on alettu puhua rekommodifikaatiosta, toisin sanoen siitä, että sosiaaliturvan ja työnteon yhteys korostuu jälleen (esim. Kvist 2003, 228; Cox 2004, 213). Tästä syystä tutkimuksen luvuissa 6.3 ja 6.4 pohditaan henkilöiden työmarkkina-aseman merkitystä sosiaaliturvaa määrittävänä tekijänä. Se, että yleensä dekommodifioivaa vaikutusta pidetään hyvänä asiana, on hyvin kontekstisidonnainen ja kiistanalainen tavoite. Keskustelu de- ja rekommodifikaatiosta perustuu yhteiskuntafilosofisiin pohdintoihin. Lopulta kysymys on myös politiikasta ja poliittisista arvoista.

Edellä jo todettiin, että universaalien asumisperusteiseen järjestelmään kuuluu oleellisesti laaja kattavuus. Järjestelmät, joissa osa henkilöistä ei kuulu turvajärjestelmään, eivät ole universaaleja. Tässä on se ongelma, että universaaliksi katsottavan kokonaissosiaaliturvajärjestelmän osajärjestelmät saattavat hyvinkin rajoittaa tiettyyn

ihmisjoukkoon universalismin opin vastaisesti. Selvin esimerkki lienee työeläkejärjestelmä, joka takaa edut vain työntekijöille. Työeläkejärjestelmä ei ole ristiriidassa universalismin kanssa, mutta mikäli sen merkitys olisi huomattavan suuri ja universaalien turvan laatu ja taso olisivat kehoja, voitaisiin kysyä, miten tässä tilanteessa kokonaisjärjestelmä pitäisi luokitella. Toisen universalismille ongelmallisen esimerkin on esittänyt Cox (2004, 213). Hän toteaa aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden sopivan pohjoismaiseen universalismiin huonosti. Kuitenkin aktiiviset toimenpiteet – kuten koulutus – työttömyyden vastaisessa taistelussa, ovat ehkä implikaatioita siitä, että käsitys työttömyydestä on muuttunut. Sitä ei enää pidetä objektiivisena tosiasiana, joka oikeuttaisi ilman muuta sosiaaliturvaan. Toisin sanoen käsitys sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta on hieman muuttunut suuntaan, joka painottaa aikaisempaa enemmän yksilön vastuuta.

Edellä mainituista syistä näyttäisi järkevältä luopua nykyisen kaltaisesta maakohtaisesta regiimitarkastelusta ja siirtyä tutkimaan sitä, miten tietyn sosiaalisen riskin tuomaan epävarmuuteen on vastattu (esim. Bergh 2004, 749). Esimerkiksi Ruotsia pidetään Korven ja Palmén (1997) käsitteistön mukaan kattavan sosiaaliturvan maana (engl. encompassing model). Silti Ruotsin työttömyysvakuutus on vapaaehtoinen valtion tukema järjestelmä (engl. voluntary state subsidized). Vastaava tilanne on Suomessa. Kasza (2002, 282) on kritisoinut kokonaisvaltaista hyvinvointivaltioregiimiajattelua. Kyseessä on ennemminkin ideaalituypinen tarkastelu (Bergh 2004, 749–750). Tähän on olemassa viisi pääasiallista syytä (Kasza 2002): vähittäiset ja inkrementaaliset systeemimuutokset, erilaiset historialliset syyt, poliittisten toimijoiden muutokset, politiikkaprosessien muutokset ja ulkomaisten vaikutusten leviäminen. Osaltaan tulisi ottaa huomioon myös sosiaalisen riskin luonne. Esimerkiksi vanhuus- ja sairausetuudet tulevat lähes kaikkien osaksi jossain elämän vaiheessa, mutta jo niinkin triviaali asia kuin työttömyys ei enää kosketa läheskään kaikkia. Samoin tulisi huomioida niin sanotut uudet riskit, jotka johtuvat yhteiskunnallisista muutoksista (esim. Fritzell & Ritakallio 2004, Bonoli 2004). Voitaneen ehkä väittää osajärjestelmien elävän omaa elämäänsä siinä määrin, että edes lainsäädännössä harvoin pyritään laajoihin kokonaisuudistuksiin. Esimerkiksi Hinrichs ja Kangas (2003) ovat tutkineet Suomen ja Saksan eläkejärjestelmien inkrementaalisia muutoksia. Tarkastelu osoittaa, että jo yhdenkin sosiaaliturvan osajärjestelmän luokittelu typologioihin on hankalaa. Lamping ja Rüb (2004, 170) toteavat, että Saksan eläkeuudistus muuttaa saksalaista hyvinvointivaltiota:

”the new [...] welfare state will be a *recombined welfare state* mixing elements of all ‘worlds of welfare’ within one type”. Myös Euzéby (2004, 98–99) huomauttaa, että muutosvauhti on ollut hyvin erilaista sosiaaliturvan osa-alueilla.

Omassa tutkimuksessaan Kangas (2004) on tutkinut sairausvakuutuksen päivärahaetuuksia. Tutkimuksessa hän toteaa sosiaaliturvan korvaustasojen konvergoitumisen olleen merkittävää. Sen sijaan turvan kattavuus on säilyttänyt suhteellisen erilaisuutensa, divergenssin. Tästä huomataan, että osajärjestelmistäkin on saatavissa luokittelujen kannalta ristiriitaisia tuloksia ja yksityiskohtainen analyysi on siksi tarpeen. Euzébyn (2004, 99) mukaan vähiten konvergoitumista tapahtuu työkyvyttömyys-, työtapaturmakorvaus- ja perhe- sekä työttömyysetuuksissa. Tämä pitää paikkansa, sillä esimerkiksi eläkkeissä Eurostatin lähteistä laskettu konvergoitumista mittaava variaatiokerroin on noin puolet pienempi verrattuna työttömyysturvan variaatiokertoimeen.

Myös konvergenssin käsite on syytä määritellä (konvergoituminen on selvitetty teknisessä mielessä luvussa 7.1). Konvergenssi ja konvergoituminen voivat liittyä mihin tahansa tutkittavaan ilmiöön. Konvergoitumiseen ei liity arvolatausta. Konvergoitumista tutkittavan ilmiön arvoulottuvuuksilla voi tapahtua kaikkiin suuntiin: ylös, alas tai esimerkiksi keskelle. Tällöin kysymyksessä voi olla ns. race-to-the-bottom tai race-to-the-up -efekti, köyhimpien maiden nopea teollisuusmaiden etumatkan kiinnikurominen tai kehitys kohti yleisiä sosiaaliturvatasoja (engl. race-to-the-middle) (Alber & Standing 2000, 103–104).

Konvergoituminen on siten muutosta, joka voi ajatuksellisesti pitää sisällään myös divergoituvia juonteita. Se on myös itsenäinen ilmiö. Tapahtunut konvergoituminen ei välttämättä tarkoita sitä, että myös politiikat eri maissa olisivat samanlaistuneet: konvergoitumiseen vaikuttavat paitsi poliittiset myös väestölliset, historialliset, institutionaaliset ja kansainväliset tekijät (Castles 2004, 16). Tämä tarkoittaa, että osa konvergoitumisesta on tiettyssä mielessä determinoitua. Mikäli näin on, tämän pitäisi näkyä sosiaaliturvamennoissa, jos riittävän moni muu edellä mainittu tekijä on yhteinen valtioiden välillä. Poliittisesti ajatellen avoimen koordinaation menetelmä on tällä hetkellä monien mielestä merkittävin sosiaalisen suojelun hallinnointiväline EU:ssa. Samoin konvergoituminen koskee yhteisten arvojen ja periaatteiden omaksumista.

Konkreettisesti konvergoitumisella on mahdollista ymmärtää sosiaaliturvaan käytettyjen taloudellisten voimavarojen absoluuttista ja suhteellista lähestymistä. Tämä näkökulma tulee erityisesti tässä tutkimuksessa esille. Tarkoituksena ei ole syvällisesti eritellä näiden taloudellisten voimavarojen käytön yksityiskohtaisia kohteita. Esimerkiksi EU:n yhteydessä olisi mahdollista arvioida sosiaaliturvamenojen kehittymistä ohjaavan politiikan lähentymistä tai priorisointien muuttumista jäsenmaissa. Kautto ja Kvist (2002, 7) toteavat, että yleisimmin konvergoitumisella on tarkoitettu liikettä kohden eurooppalaista keskitasoa tai jonkinlaista minimiä.

Konvergoituminen liittyy myös rahoituspohjien samankaltaistumiseen eri maissa (esim. Hagfors 2004). Tendenssi on viime aikoina ollut lisätä työntekijöiden kustannusosuuksia verrattuna valtion ja työnantajien maksuihin. Rahoituskysymystä voi lähestyä myös analysoimalla sääntöjä, joiden perusteella etuuksia myönnetään (engl. rules of contribution). Vastaavasti turvan kattavuus ja taso voivat olla tutkimuksen huomion erityisenä kohteena. Myös se, miten turva tuotetaan, on kiinnostava kysymys. Tällöin kyseessä on niin sanottu private-public -mix, joka kuvaa palvelutuotannon tai sosiaalietuuksien julkisella sektorilla ja toisaalta markkinoilla tuotettua osuutta. (Johnson 1999, 604, 614; Powell & Barrientos 2004, 85.) Tämä näkökulma on kuitenkin tässä tutkimuksessa muutamia huomioita lukuun ottamatta sivuutettu.

Tutkimuskohteen erityispiirteiden ymmärtämistä korostaa se, että konvergoituminen voi olla erisuuntaista. Konvergoituminen eläketuloissa ei välttämättä merkitse sitä, että myös köyhyysasteet konvergoituvat samalla tavalla. Kyseessä on äärimmäisen suhteellinen ilmiö, jota tutkittaessa on ensin päätettävä, mistä näkökulmasta konvergoitumista tutkitaan.

Viimeinen käsiteryvä, johon on kiinnitettävä huomiota EU:n sosiaalipoliittisen roolin tarkastelussa, liittyy sosiaaliturvan, sosiaalisen suojelun ja sosiaalipoliittikan käsitteisiin. Näistä käsitteistä muun muassa Kari (1997, 20–28; 110–113) antaa kattavan selvityksen. Tässä tutkimuksessa sosiaaliseen suojeluun on viitattu sen laajassa mielessä. Tällöin se pitää sisällään sosiaaliturvan, sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelut (paitsi milloin kyse on Eurostatin luokittelimesta aineistosta). Sosiaalinen ulottuvuus taas viittaa näiden sisällöllisten alojen laajempaan kehittymiseen EU-politiikassa. Tätä politiikkaa, jolla EU:n sosiaalista ulottuvuutta kehitetään, nimitetään EU:n sosiaalipoliitikaksi. Laajasti

EU:n sosiaalipolitiikka pitää sisällään työelämä-, tasa-arvo- ja syrjäytäkysymykset sekä Euroopan sosiaalirahaston toiminnan (Kari & Saari 2005, 21, 43–44). Empiirisen osan analyysiä varten teknisen selvityksen sosiaaliturvasta ja sosiaalisen suojelun käsitteistä saa ESSPROS -ohjeistuksesta (European Commission 1996, 12).

Pääosa tästä tutkimuksesta on keskittynyt kuitenkin suomalaisessa kielenkäytössä perinteisen sosiaaliturvan alaan. Sosiaaliturvaan kuuluvat esimerkiksi tässä tutkimuksessa käsiteltävät eläke-etuudet. Yleisesti voidaan todeta, että vakuutusperusteinen etuus kuuluu lähes poikkeuksetta sosiaaliturvanimikkeeseen alle. Kuitenkin esimerkiksi sosiaaliturvanimikkeellä on kansainvälisessä kirjallisuudessa viitattu turvaan, jonka tarkoituksena on säilyttää tulotaso (engl. income support). Tällöin sivuutetaan asumistuki, terveys- ja sosiaalipalvelut. Suomessa siis kansaneläke ja työeläkkeet kuuluvat tähän kategoriaan. Kari (1997) toteaa, että EU-mielessä sosiaaliturvan käsite on selvä, koska asetuksen 1408/71 artiklassa 4 on lueteltu sosiaaliturvan alat. Tosin EU-tuomioistuimen tulkinta vaikuttaa siihen, mikä etuus luetaan sosiaaliturvaksi ja mikä ei, jos asiasta syntyy epäselvyyttä. Tässä mielessä artiklan 4 lista ei ole tyhjentävä (COM (2002) 695 final; Ferrera 2003, 635–636).

3 Vertailevan tutkimuksen tutkimusmetodologia

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään vertailevaan sosiaalipoliittiseen tutkimukseen liittyviä yleisiä tutkimusperiaatteita ja -ongelmia (ks. esim. Palme 1999, 17). Tämän jälkeen esitellään muutamia EU-tasoa laajempia kansainvälisiä tutkimuksia. Esitettävien tutkimusten metodit ovat olleet samoja kuin mihin tässä tutkimuksessa on päädytty. Vertailu on näissä tutkimuksissa toteutettu etupäässä tutkimalla kohdemaiden välistä konvergoitumista sosiaaliturvamenoina mitattuna. Näiden tutkimusten tuloksia voi siten verrata tämän tutkimuksen tuloksiin.

3.1 Vertailevan tutkimuksen ongelmat

Kansainvälisessä sosiaalipoliittisessa tutkimuskirjallisuudessa on todettu tarve yhdistää moderniin kansainväliseen sosiaalipolitiikan tutkimukseen toisaalta voimakas empiirinen ja toisaalta teoreettinen ulottuvuus (Castles 2004). Erityisesti tutkimuksen validiuden kannalta tulisi pystyä yhdistämään toisiinsa sosiaaliset tavoitteet ja mittareina käytettävät muuttujat (Atkinson 2003, 267). Haaste on vaativa, koska aina ei ole tarjolla vertailukelpoista tilastotietomateriaalia (Taylor-Gooby 2001, 8) tai aggregaattitason tieto on liian yleistä analyysien johtopäätelmien tekemiseksi. Aineisto on parantunut OECD:n ja Eurostatin tuottaman vertailukelpoisen tilastotiedon myötä (Sykes 1998, 14). Uusi vuonna 2006 voimaan tuleva sosiaalisen suojelun raportointi tuo haasteen EU-tason tilastoinnille. Onnistuessaan menetelmä helpottaa vertailukelpoisen tiedon saatavuutta (KOM (2003) 261 lopullinen). Tosin esimerkiksi Eurostatia voi kritisoida siitä, että julkaistuissa sosiaaliturvamenotilastoissa on eritelty kokonaismenoista tarveharkintaisen turvan osuus, mutta vastaavasti universaaleihin menoihin ei ole saatavissa tietoa. Tämä on selkeä puute tilastoinnissa.

Käytännössä kuvattu ongelma on pyritty ratkaisemaan tässä tutkimuksessa epäsuorasti erottamalla tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot omaksi ryhmäkseen ja tarkastelemalla näitä menoja teorian tarjoaman hypoteesin kautta. Hypoteesin testaus tarveharkintaisten menojen avulla ulottaa analyysin lopulta myös universaalien ja vakuutus- tai työperusteisten sosiaaliturvamenojen pariin. Tutkimuksen kannalta onkin oleellista ymmärtää jäljempänä esiteltävän teorian ja empirian kiinteä yhteys.

Tutkimuksessa on ongelmallisinta pystyä löytämään muutossyille ja -tekijöille hyvä käytännöllinen ja operationalisoitava mittari. Tämän tutkimuksen ongelma liittyy tutkimuskohteen, universaalien sosiaaliturvajärjestelmän, epämääräisiin määritelmiin. Malliesimerkkinä tällaisesta mittarista demografisen muutoksen yhteydessä on vanhuushuoltosuhte. Työmarkkinatilannetta voidaan mitata perinteisimmin työttömyysasteen avulla. Tässä tutkimuksessa muutoksen suuntaan liittyvään kysymykseen on pyritty vastaamaan tutkimalla empiirisessä osassa sosiaaliturvamenojen suhdetta bruttokansantuotteeseen.

Vertailun yleinen ongelma on ollut myös se, että tutkimuksessa on rajoitettu spesifien sosiaalipolitiikka-alueiden vertailuun, vaikka tiedossa on, että näin osa yleistettävyydestä menetetään. Euroopan unionin tutkimusta harjoitetaankin monissa yhteiskuntatieteellisissä oppiaineissa. Onneksi yhteistyö hälventää oppiainekohtaiset rajoitukset (Atkinson 2003, 270). Tärkeää olisi kuitenkin pystyä siirtymään abstraktiotasolla ylemmäksi, jolloin partikulaaristen yksityiskohtien merkitys asettuisi sopivaan osaan (Taylor-Gooby 2001, 4). Toisaalta totuus saattaa usein kuitenkin näkyä juuri yksityiskohdissa, jotka aggregaattitason suureissa auttamatta jäävät peittoon. Tästä syystä metodiset kysymykset ovat tärkeitä ja niitä on syytä kehittää. Luonnollisesti tieteenalat ylittävällä tutkimuksella on tässä mahdollisuutensa. Myös tässä tutkimuksessa on tutkimuskohteen luonteen vuoksi perehdytty metodisiin ongelmiin.

Monesti kansainvälisissä sosiaalipoliittisissa tutkimuksissa viitekehyksenä on käytetty Gösta Esping-Andersenin (1990) hyvinvointivaltiotyypittelyä tai jotain muuta viitekehystä tutkimuksen ankkurina (Greve 2004, 156). Usein viitataan muun muassa uuteen institutionalismiin. (Kangas 2004, 191; Sykes 1998, 14, 24–25.) Toinen merkittävä tutkimuslinja on liittynyt Paul Pearsonin lanseeraamaan sosiaalivaltioiden alasajokeskusteluun (engl. retrenchment) (Hinrichs & Kangas 2003, 574; Taylor-Gooby 2002) ja kysymykseen laajojen hyvinvointivaltioiden tulevaisuudesta. Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys seuraa Esping-Andersenin hyvinvointivaltiotyypittelyä, vaikka se ei sitä orjallisesti noudatakaan. Tästä seuraa se, että Pohjoismaita käsitellään tässä tutkimuksessa yhtenä ryhmänä (mukaan lukien Islanti) tarkemmin problematisoimatta sitä, kuinka nämä maat puolestaan eroavat toisistaan. Todettakoon kuitenkin, että Islannin kohdalla on ehkä eniten kiistanalaista, mihin regiimiryhmään maa kuuluu (ks. Palme 1999, 33, 35, 36, 40, 45)

Cornelisse ja Goudswaard (2002) toteavat, että paradigmaattisesta teoriasta tai sen yritelmästä ei voi selvästi johtaa vaikutuksia sosiaaliturvaan. Tästä syystä heidän mielestään teoreettinen tarkastelu kaipaa tuekseen empiiristä tutkimusta ja analyysiä (ks. myös Sykes 1998). Empiirisen tutkimuksen ongelma on, että teoreettisten pohdintojen mukaisen empiirisen aineiston saanti on vaikeaa. Siksi Cornelissen ja Goudswaardin (2002) toteamus teorian ja empirian yhdistämisestä on toteutettu siten, että laaja teoreettinen argumentti on esitetty ensin, jolloin empiirinen aineisto arvioi argumentin osin suoraan tarveharkinnan osalta ja epäsuoraan muilta osin. Tosin tilastoissa on myös suoraan tutkimuskohteeseen, universalismiin, liittyvää aineistoa.

3.2 Vertailevan tutkimuksen analyysivaihtoehdot

Taylor-Goobyn (2002, 598) mukaan tutkimustulokset hyvinvointivaltioiden kehityksestä vaihtelevat analyysitavan mukaan. Hänen mukaansa empiirinen kvantitatiivinen tutkimus korostaa hyvinvointivaltioiden kehittymisen jatkuvuutta, sopeutumista ja stabiilisuutta. Taylor-Goobyn mielestä tämä johtuu käytetyistä aikasarjamenetelmistä ja empiiristen aineistojen laadusta. Tilastotietojen valmistumisviiveen takia aivan viimeaikaisesta kehityksestä kvantitatiivisilla menetelmillä ei saada nopeita tuloksia. Kvantitatiiviset tutkimukset eivät siten ole riittävän sensitiivisiä. (Taylor-Gooby 2002, 603–604.)

Monissa tutkimuksissa tarkastelunäkökulmaksi on valittu sosiaalimenoihin perustuva hyvinvointivaltionäkökulma, joka perustuu aggregaattisuureiden käyttöön analyysin pohjalla. Toisin sanoen ”hyvä” hyvinvointivaltio käyttää sosiaaliturvaan mahdollisimman paljon voimavaroja. Bruttokansantuotteeseen tai muihin aggregaattisuureisiin perustuvia mittareita on kritisoitu esimerkiksi siksi, etteivät ne kuvaa ihmisten viihtyvyyttä, turvallisuuden kokemista tai esimerkiksi subjektiivista hyvinvointia. Tämä on ollut edistänyt muiden sosiaali-indikaattorien kehittymistä. (Kajanoja 5.10.2004; Kautto 2001b, 48–49; Castles 2004, 24 sosiaalimenojen tarkastelusta tutkimuksessa.) Nämä mittarit on kuitenkin tässä tutkimuksessa sivuutettu. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole mitata eikä kuvata subjektiivista hyvinvointia ja sen kokemista. Näistä aiheista on olemassa omaa tutkimuskirjallisuutta. Lisäksi laadullisesti parantuneen tilastotiedon vuoksi on järkevää tarkastella sosiaaliturvajärjestelmien tilannetta uudelleen myös sosiaaliturvamenojen näkökulmasta (Castles 2002, 613). Tämä tutkimustapa on saanut

lisäpönttä siitä, että aggregaattitiedon lisäksi on saatavissa komponentteihin jaettua tilastotietoa sosiaaliturvan osa-alueilta. Tämä on vaikuttanut myös siihen, ettei puuttuvan tiedon yhteydessä enää tarvitse pudottaa pois analyysistä kokonaista maata, josta tieto puuttuu. Tätä metodologista parannusta voi pitää merkittävänä. (Castles 2002, 618.)

Vertaileva laadullinen tapaustutkimus soveltuu paremmin lähimenneisyyden kehityksen tutkimiseen kuin kvantitatiivinen tutkimus. Laadullisen menetelmän ongelma on, että se edellyttää laajaa tietämystä kohdemaiden sosiaaliturvasta ja kiinteää tutkijoiden välistä yhteistyötä. Kvalitatiivinen tutkimus on työläämpi kuin kvantitatiivinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen etu on, että se soveltuu politiikkaprosessien analyysiin. (Taylor-Gooby 2002, 603.)

Empiirisessä tutkimuksessa kysymystä sosiaaliturvajärjestelmien ja -regiimien muuttumisesta ja konvergenssista voidaan lähestyä usealla tavalla. Tässä tutkimuksessa muutosta ja konvergenssia lähestytään jaottelemalla EU-maat ja Sveitsi, Norja sekä Islanti Esping-Andersenin (1990) klassiseksi muodostuneen hyvinvointivaltiotypologian mukaisesti siten, että Pohjoismaat erottuvat omaksi ryhmäkseen. Viimeaikaisessa tutkimuksessa on tosin yhä enemmän erotettu omaksi ryhmäkseen Etelä-Euroopan maat (esim. Bonoli 2004). Viimeisimmässä tutkimuksessa Esping-Andersenin jaottelu on kuitenkin näyttänyt edelleen validilta. Tässä analyysissä yritetään tuoda esiin erityisesti universaaleiksi katsottavien maiden kehitys suhteessa muihin maihin. Sosiaalimenotutkimuksen ongelma on, että samansuuruisella BKT-osuudella saatetaan kattaa huomattavankin erisuuri joukko etuudensaajia. Jos esimerkiksi BKT-osuudet ovat samansuuruiset, mutta toisessa maassa työttömyys on kaksinkertainen, sosiaaliturvan kattavuudessa tai suorituskyvyssä divergenssi on ilmeinen. (Johnson 1999, 598.) Toisaalta voidaan kysyä, eikö mainittu tilanne pitäisi metodologian kannalta tulkita siten, että kyse on järjestelmän priorisoinnista. Toisin sanoen sosiaaliturva työttömyysturvassa on kylläkin toisessa maassa heikompi, mutta saattaa eläketurvan osalta olla huomattavasti parempi. Tämä puoltaa edellä mainitusta maakohtaisesta regiimitarkastelusta luopumista. Lisäksi hyvinvointivaltioiden menojen tarkastelu ei yksinään riitä luonnehtimaan valtioiden kehitystä verrattuna toisiinsa (Tomka 2003, 253). Kvist (2003, 228) kiteyttää bruttososiaalimenotilastojen sopivan huonosti hyvinvointivaltioiden piirteiden muutoksien tutkimiseen, koska aggregaattitieto kuvaa enemmän demografisia ja taloudellisia tekijöitä eikä niinkään sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien sekä

sosiaalipolitiikkojen muutoksia. Kvantitatiivisia metodeita on käytössä muitakin. On mahdollista tehdä muun muassa klusterianalyysijä (Powell & Barrientos 2004). Tarkemman selvityksen tutkimustavoista antaa esimerkiksi Hagfors (2004, 22–29, 35–39).

Numeerinen aineisto on vertailevan tutkimuksen pohjalla myös silloin, kun tarkastelussa on tulojen jakautuminen ja tämän jälkeen köyhyysrajan alapuolelle jäävien lukumäärä. Kyse on tällöin hyvinvointivaltioiden toimivuuden arviointi tuotoksen (engl. output) perusteella. Ongelmana on usein aineiston vertailukelvottomuus. Yleisesti ongelmallista on, millä tavalla sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuoliset, eksogeeniset, tekijät tulisi vakioida analyysistä pois, ja mikä merkitys endogeenisille tekijöille tulisi antaa. (Johnson 1999, 601; Cox 2004, 216.) Toisin sanoen on mahdollista, että valtioiden sosiaaliturvamenojen BKT-osuudet konvergoituvat, mutta valtiot divergoituvat, jos huomio kohdistuu esimerkiksi köyhyysasteeseen. Tästä syystä myös tulonjaolliset tekijät, aivan kuten talouskasvukin, on hyvä ottaa huomioon johtopäätöksiä tehtäessä.

Vertailevassa tutkimuksessa sosiaalimenojen lisäksi voi tutkia hyvinvoinnin sosiologisia tekijöitä. Johnsonin (1999, 599) mukaan kyse on silloin sosiaalisen hyvinvoinnin riippumattomuudesta julkisista sosiaalimenoista. Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta konvergoitumisessa voi kiinnittää huomiota myös etujärjestöjen mahdollisuuksiin. Varsinkin Olsonin teorian relevanssin kannalta rahoitusjärjestelyt ja päätöksenteon keskittyneisyysaste ovat kiinnostavia.

Tutkimuksessa on mahdollista keskittyä vielä mikrosimulaatioihin analyysivälineenä. Esimerkiksi Johnson (1999, 602) on päätenyt soveltamaan mikrosimulointia konvergenssitutkimuksessa. Mikrosimulaatiota käyttämällä voidaan tutkia yleisesti sosiaaliturvajärjestelmien ominaispiirteitä. On mahdollista muun muassa seurata, miten halutunlaisen tyyppiperheen tukien käy, jos jotain muuttujaa, esimerkiksi palkkatulojen lisäystä, muutetaan simulaatiomallissa. Hänen mielestään sosiaaliturvajärjestelmien konvergoitumisessa on perimmältään kyse siitä, ovatko sosiaaliturvasäännökset samanlaistuneet vai eivät (ks. Westerhällin 2004 analyysi Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän lainsäädännön kehityksestä ajalla 1950–2000). Kyse ei olisi niinkään aggregaattisuureiden korostamisesta, vaan eräänlaisesta laadullisesta lähestymistavasta.

Merkel (2002) on tutkinut empiirisesti hyvinvointivaltioita oikeudenmukaisuusteorioiden näkökulmasta. Merkelin ajatus on analysoida sitä, miten hyvin hyvinvointivaltiot kykenevät toimimaan (engl. output) klassisista oikeudenmukaisuuskäsityksistä johdetuilla periaatteilla. Näitä ovat köyhyyden pienentäminen, koulutus, aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet, sosiaaliturva sekä tulo- ja varallisuuserojen pienentäminen. Näillä tavoitteilla on perusteensa rawlsilaisuudessa, libertarianismissa ja kommunitarianismissa. Merkelin (2002, 85) analyysissä Pohjoismaat pärjäävät hyvin, myös työmarkkina-aktiivisuusulottuvuudella, joka libertarianistisen käsityksen mukaan on tärkeä. Merkelin (2002, 86) suositus korporatiivisten maiden sosiaaliturvajärjestelmien reformeita silmällä pitäen on mairitteleva Pohjoismaille. Mallia tulisi ottaa etenkin Tanskan järjestelmästä. Kvist (2003) on tutkinut pohjoismaisen mallin muutosta keskittymällä analysoimaan työmarkkinapolitiikkojen ja aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden vaikutusta 1990-luvulla. Kvistin analyysi on vertaileva oikeustieteellisiin lähteisiin (engl. legal material) ja haastatteluihin perustuva tutkimus.

Historiallisesti hyvinvointivaltioita voidaan analysoida niiden institutionaalisen kehityksen näkökulmasta. Tällä tarkoitetaan erilaisten sosiaaliturvan alojen ja järjestelmien syntymistä ja kehittymistä lainsäädännön tai vapaaehtoisten järjestelmien kautta sekä tämän kehityksen vertaamista muihin valtioihin. Esimerkiksi Palme (1999, 29–46) on etsinyt pohjoismaalaiselle mallille määritelmää historiallisella menetelmällä.

Sosiaaliturvaa hoitavat vakuutusinstituutiot saivat alkunsa Saksassa 1883. Sitten ensimmäiseen maailmansotaan mennessä lähes kaikkialla Länsi-Euroopassa oli ohjelmat sairaanhoidon, työtapaturmien ja vanhuudenturvan hoitamiseksi. (Tomka 2003, 254; Hellsten 2004, 126; Carrin & James 2005, 49–55.) Samoin näiden riskien kattamiseen tarvittavat menot lähestyivät toisiaan eri valtioissa. Historiallisesti oikeuden sosiaaliturvaan katsottiin syntyvät joko tarpeen tai maksettujen sosiaaliturvavakuutusmaksujen kautta (Tomka 2003, 255). Tästä kehittyivät tarveharkintaiset ja sosiaalivakuutukseen perustuvat sosiaaliturvajärjestelmät. Myöhemmin oikeuden saamiskriteeriksi muodostui kansalaisuus, joka johti universaalien asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän syntyyn aluksi Ruotsissa. Myöhemmin esimerkiksi Ruotsin vanha työeläkejärjestelmä ATP perustettiin täydentämään universaalista eläkettä (Moreno & Palier 2004, 4).

3.3 Aikaisempi konvergenssitutkimus

Sosiaaliturvamenoihin perustuvaa konvergoitumista, ja sitä kautta asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmämaiden kehitystä, on empiirisesti mahdollista tutkia keskihajonta- ja variaatiokerroinanalyysin avulla. Tällä menetelmällä on mahdollista tutkia sosiaalimenojen yhdenmukaistumista ja kehitystä kansainvälisessä vertailevassa tutkimusasetelmassa. Menetelmä on myös taloustieteilijöiden käytössä konvergoitumisen tutkimuksessa (Kaitila 2003; Hagfors 2004, 127). Sosiaalisen hyvinvoinnin tuotoksen analyysissä menetelmää ovat soveltaneet muun muassa Fritzell ja Ritakallio (2003) tutkiessaan köyhyyttä ja sen muutosta ajassa. Seuraavassa esitetään muutamia laajoja tätä menetelmää soveltaneita perustutkimuksia ja niiden tuloksia.

Alber ja Standing (2000) ovat tutkineet konvergoitumiskysymystä maailmanlaajuisesti ILO:n (engl. International Labour Organisation) tilastotietojen pohjalta. Tutkimuksessaan he ovat arvioineet, mikä on kehityksen todennäköisin suunta. Kehityksen suunnan vaihtoehtoja ovat race-to-the-bottom, sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoituminen ylöspäin turvantason ja kattavuuden suhteen ja konvergoituminen kohti yleisintä turvan tasoa (engl. convergence to the mean).

Tarkastelu osuu vuosiin 1980 ja 1992. Metodina on ollut asettaa laaja joukko maailman maita sirontakuviioon x-akselin kuvatessa BKT:ta henkilöä kohden ja y-akselin esittäessä sosiaaliturvamenojen osuutta BKT:sta. Sijoittamalla kuvioon regressiokäyrä, voidaan arvioida, toteuttavatko maat sosiaaliturvapolitiikkaansa odotetun tasoisena vai poikkeako sosiaaliturvamenojen osuus ylös- tai alaspäin keskiverrosta. Lisäksi Alber ja Standing ovat laskeneet keskihajontaluvut kumpanakin vuonna maiden kehityksen indikoimiseksi.

Tulokset eivät ole järisyttäviä. Ei ole olemassa indikaatiota konvergoitumisesta alaspäin, koska kokonaissosiaaliturvamenot ovat nousseet suhteessa BKT:een 12,6 prosentista 15,2 prosenttiin. Myöskään konvergoitumista ei näyttänyt tapahtuneen ylöspäin, koska keskihajonta kasvoi 9,5:sta aina 11,1:een. Talouskasvu ei näytä selittävän sosiaalimenojen osuutta, koska sen selitysvaikutus on pienentynyt aavistuksen 12 vuodessa. Toisin sanoen vauraus ja sosiaalimenot eivät käy enää yhtä selvästi käsi kädessä kuin

ennen. Tämä näkyy myös luvussa 7.2 esitettävässä EU 15 -maita koskevassa regressiokuviossa. Vastaavaan tulokseen ovat päätyneet Montanari ja Palme (2004).

Mikäli tarkastellaan vain 17 rikkainta maata, huomataan, että Yhdysvallat, Japani ja Australia siirtyivät kauemmas regressiosuoran pohjalta lasketuista oletetuista sosiaaliturvamenoihin. Sen sijaan Kanada, Uusi-Seelanti ja Sveitsi lähenivät regressiosuoraa. Nämä kaikki maat kuitenkin käyttivät edelleen vuonna 1992 vähemmän rahaa sosiaaliturvaan kuin mitä olisi voinut olettaa. Muut maat, jotka Ruotsia lukuun ottamatta, pienensivät sosiaaliturvameno-osuuttaan ja lähestyivät regressiosuoraa. Tässä suhteessa ääripäät ovat Ruotsi, joka käytti rahaa suhteessa enemmän sosiaaliturvaan, ja Australia, joka vuonna 1992 käytti suhteessa vielä vähemmän rahaa sosiaaliturvaan kuin vuonna 1980. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin havaittavissa konvergoitumista tai siirtymistä kohti regressiosuoran osoittamaa odotettua sosiaaliturvameno-osuutta.

Maailman 16 köyhimmässä maassa, sosiaalisen dumpkauksen vaihtoehto näyttää mahdolliselta. Vuonna 1980 13 maata 16:sta käytti suhteessa vähemmän rahaa sosiaaliturvamenoihin kuin regressiosuoran pohjalta olisi voinut ennustaa. Vuoteen 1992 mennessä nämä 13 maata olivat jääneet vieläkin kauemmas regressiosuoran osoittamasta odotusarvosta, vaikka maat yleisesti käyttivät jonkin verran enemmän rahaa sosiaalimenoihin. Ei siis voida puhua siitä, että nämä maat olisivat sosiaaliturvamenoihin saavuttaneet läntisiä teollisuusmaita. (Alber & Standing 2000, 106.) Esping-Andersen (1996, 3) toteaa, että lähinnä kilpailusyistä on olemassa luontainen vastenmielisyys rakentaa kalliita hyvinvointivaltiojärjestelmiä kehittyvissä maissa.

Cornelisse ja Goudswaard (2002) ovat puolestaan lähestyneet konvergoitumiskysymystä tutkimalla sosiaaliturvamenojen (engl. social benefits) bruttokansantuoteosuuksia 14 EU-maassa (paitsi Luxemburg) ja Australiassa, Japanissa, Norjassa, Sveitsissä ja Yhdysvalloissa. Tarkastelu osuu vuosiin 1960, 1969, 1979, 1989 sekä 1999. Metodiselta kannalta Cornelisse ja Goudswaard ovat pyrkineet analysoimaan tietoja tilastollisesti keskihajonnan ja variaatiokertoimen kautta.

Tutkimustuloksissaan he ovat päätyneet siihen, että vuodesta 1960 lähtien konvergoitumisen on pääasiassa täytynyt riippua muusta kuin EU:sta. Tätä tulostaan he perustelevat sillä, että pääosa konvergoitumisesta on tapahtunut suhteellisesti (engl. in

relative terms). Tämä pätee kaikista unionimaista muodostettuun ryppäeseen. Konvergoituminen on ollut hyvin pientä ajalla 1960–1999, jos kehitystä tarkastellaan EU:n viiden perustajajäsenen (pl. Luxemburg) kannalta. Edellä mainittujen EU:n ulkopuolisten OECD-maiden konvergoituminen on puolestaan ollut voimakkaampaa kuin perustajajäsenvaltioiden siitä huolimatta, että nämä eivät ole muodollisesti olleet mukana taloudellisissa integraatiojärjestelmissä lukuun ottamatta kansainvälisiä EU:ta löyhempiä järjestelyjä. (Cornelisse & Goudswaard 2002, 14–16.)

Konvergoituminen saattaa kuitenkin olla merkittävimmin taloudellisesta integraatiosta riippuvaa 1980 ja 1990 -luvuilla, koska suhteellisen konvergoitumisen lisäksi on havaittavissa lievää absoluuttista konvergoitumista. Juuri näiden vuosikymmenien aikana EU on lisännyt eksplisiittistä huomiota sosiaaliturvakysymyksiin. (Cornelisse & Goudswaard 2002, 16.) Tosin tarkasteltavassa empiirisessä aineistossa ei ole havaittavissa hyppäksenomaista konvergoitumista tai sen erityistä nopeutumista, vaikka EU-politiikassa sosiaaliset kysymykset ovat nousseet esiin. Siksi ei voida argumentoida sen puolesta, että varsinaisella EU-politiikalla olisi ollut erittäin suuri merkitys järjestelmäkonvergenssiin. Näyttäisi siltä, että EU:n implisiittinen rooli on ollut 1960- ja 1970 -luvuilla marginaalinen.

Johnsonin (1999, 605–610) julkisia eläkejärjestelmiä koskevassa tutkimuksessa on päädytty julkisten eläkkeiden korvaavuustasoja tarkasteltaessa käyttämään myös variaatiokertoimen tuloksia. Tutkimuksessa on tarkasteltu hypoteettisia eläkkeensaajia viidessä eri tuloryhmässä. Simulaatiossa henkilöiden oletetaan ansaitsevan 25, 50, 100, 200 ja 400 prosenttia keskimääräisestä palkasta kussakin maassa 1950-, -60, -70, -80 ja -90 -luvuilla. Mallissa on oletettu lisäksi, että henkilöt työskentelevät täysipäiväisesti 18 ikävuodesta aina kunkin maan sen hetkiseen eläkeikään. Lisäksi on oletettu, että ansiokehityksessä ei ole merkittäviä muutoksia ja että eläke myönnetään viimeisimpien voimassa olevien säännösten mukaisesti.

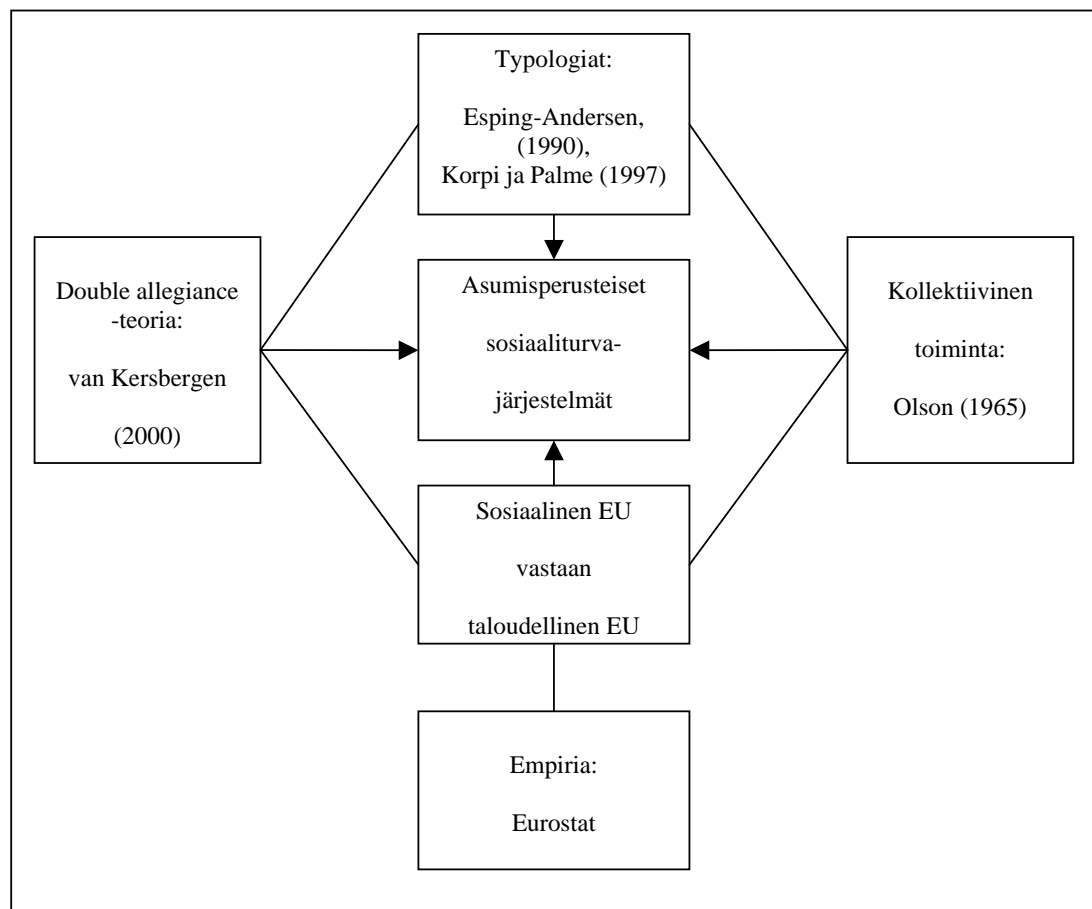
Tutkimuksen tulokset ovat kiinnostavat. Näyttää siltä, että konvergoitumista on 1950-luvulta tapahtunut niiden tuloryhmien eläkkeensaajien parissa, joiden tulot ovat 200 tai 400 prosenttia keskimääräistä ansiotasoa suuremmat. Konvergoitumiskehitys on 1980-luvulta lähtien koskettanut myös mediaanipalkkaa saavia. Sen sijaan konvergoitumiskehitystä ei voida havaita alimman tuloryhmän parissa. (Johnson 1999,

609.) Tämä saattaa olla viite siitä, että minimiturva on luonteeltaan tarveharkintaista ja riittämätöntä takaamaan laadukasta sosiaaliturvaa. On huomattava, että juuri universaali turva on laajentunut, mutta sillä ei näytä olevan yhtenäistä vaikutusta maiden välisissä vertailuissa. Lisäksi tämä on käsillä olevan tutkimuksen hypoteesin mukainen viite siitä, että valtioissa painopiste on vakuutetun työn tuottamassa sosiaaliturvassa. Jos taas on kiinnostuttu eläkejärjestelmien uudelleen jakavuudesta, kuva konvergoitumisesta monimutkaistuu. On havaittavissa, että tuloryhmien välillä on tapahtunut pikemminkin divergoitumista. Toisin sanoen tuloryhmien väliset eläkkeen korvaavuuserot eivät ole pienentyneet. (Johnson 1999, 610.)

Edellä mainituissa tutkimuksissa ei ole ollut universaalien ja asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien näkökulmaa. Kyseiset tutkimukset ovat keskittyneet suurten, yli vuosikymmenten ulottuvien päälinjojen tai -trendien etsimiseen ja selittämiseen. Tämän tutkimuksen tavoitteiden mukaisesti seuraavissa luvuissa paneudutaan yksityiskohtaisemmin universaalien maiden sosiaaliturvajärjestelmien erityisproblematiikkaan. Viitekehyksenä on käytetty edellisissä tutkimuksissa hyödynnettyä konvergoitumiskeskustelua. Tämän keskustelun avulla on mahdollista eritellä syitä ja seurauksia, jotka vaikuttavat sosiaaliturvajärjestelmien muuttumiseen.

4 Teoreettinen viitekehys, tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Edellisissä luvuissa tuotiin esiin pohdintoja asumisperusteisuuden ja universalismin määritelmistä sekä eräitä esimerkkejä kansainväliseen vertailevaan tutkimukseen liittyvistä tutkimustavoista ja -ongelmista. Tämän luvun tarkoituksena on esitellä myöhemmin tarkemmin selostettujen tutkimuksen osa-alueiden väliset loogiset yhteydet ja osoittaa, miten valitut teoreettiset ratkaisut limittyvät toisiinsa. Empiirisesti asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien tutkimuksen kannalta ongelmat eivät ole helposti ylitettävissä, koska sopivaa tilastollista aineistoa ei julkaista. Aineiston puutetta on siis paikattava teoreettisella tarkastelulla. Tutkimusasetelma on siksi haastava. Seuraavassa kuviossa kuvataan tutkimusasetelma ja teoreettinen viitekehys sekä asemoidaan teorian, empirian, EU:n ja universalisuuden suhteet toisiinsa nähden.



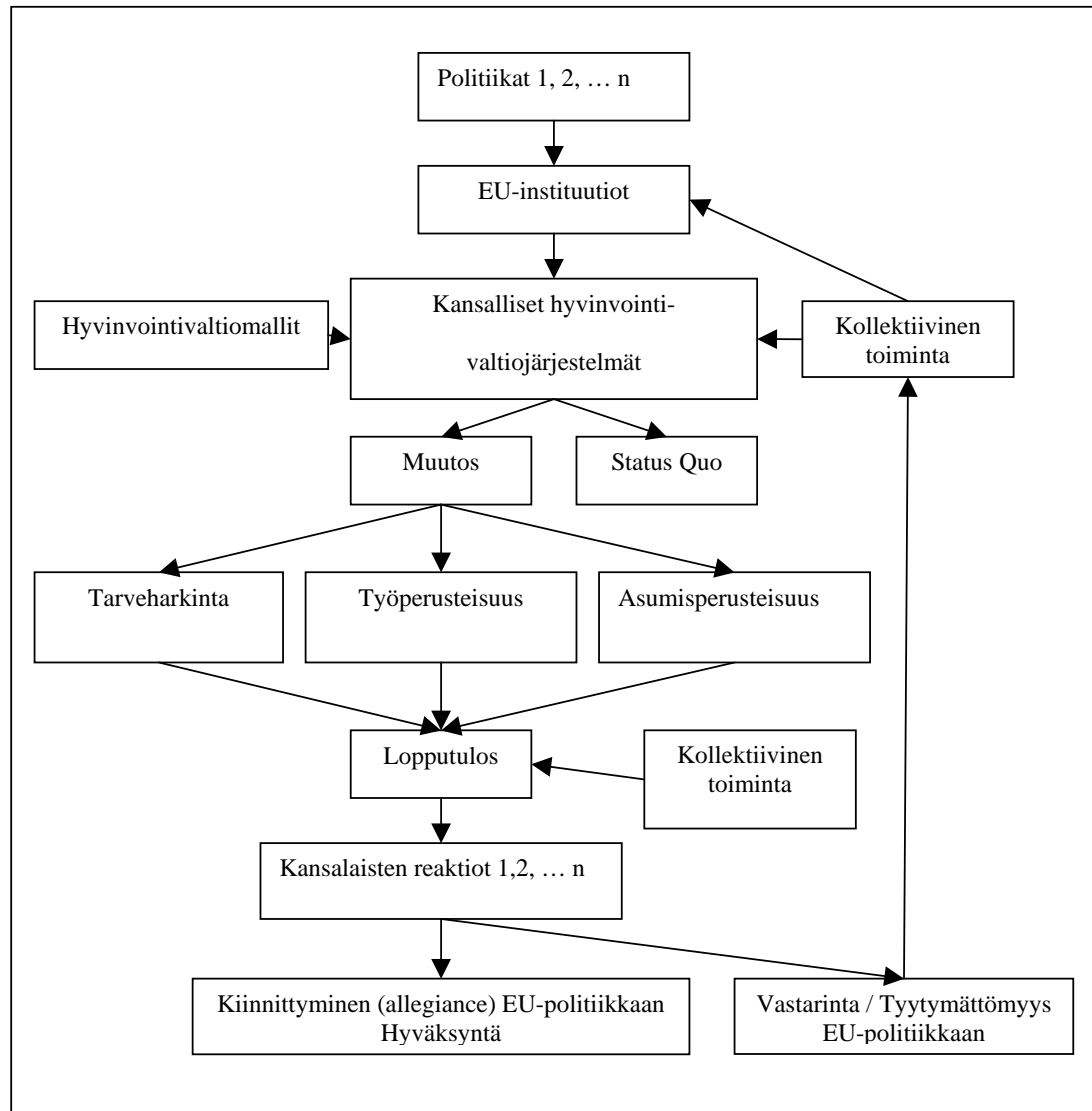
Kuvio 1: Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Vertailevan hyvinvointivaltiotutkimuksen tavoitteiden mukaisesti (Palme 1999, 17) käsillä oleva tutkimus tähtää teoreettisen kausaalianalyysin ja sen empiirisen testauksen esittämiseen asumisperusteisen ja vakuutusperusteisen sosiaaliturvamallin suhteesta EU-kontekstissa. Kuviossa 1 asumisperusteiset universaalit sosiaaliturvajärjestelmät on asetettu muiden laatikoiden keskelle. Tutkimuksessa oletetaan, että kollektiivinen toiminta, van Kersbergenin esittämä double allegiance -teoria ja hyvinvointivaltiomallit sekä EU:n kehittyminen sisämarkkinamekanismien ja sosiaalisen ulottuvuuden muovaamana instituutioon, vaikuttavat universaaleihin sosiaaliturvajärjestelmiin. Nuolet kuvaavat niitä vaikutussuuntia, joita tässä tutkimuksessa halutaan tutkia. Tutkimuksessa pyritään siten arvioimaan mainittujen teorioiden merkitystä EU-kontekstissa universalismin kannalta. Haluttaessa EU voidaan ymmärtää toimintarajoitteeksi, joka asettaa formaaliset rajat kollektiiviselle toiminnalle ja hyvinvointivaltiomallien muutosvauhdille. Toisaalta EU on itsenäinen ei-kehystävä toimija, jolla on oma vaikutuksensa. Siksi EU muodostaa oman laatikkonsa eikä sitä ole asetettu muiden laatikoiden taustalle. EU:n nykyinen tila on myös toimintarajoite sille, kuinka eurokansalaiset reagoivat yhteisöpoliittisiin ohjelmiin. Huomattavaa on kuitenkin se, että EU nähdään kahtena erillisenä instituutioon - sosiaalisena ja taloudellisena. Näiden välillä voi ilmetä ristiriitoja, jotka vaikuttavat yhteisöpoliittisiin ohjelmiin ja lopulta kansalaisvasteeseen.

Tutkimuksen empiirinen osa perustuu näkemykseen siitä, että myös jo aiemmin mainitulla epäsuoralla tavalla voidaan päätyä jäljempänä tutkimusongelmana esitetyn kysymyksen ratkaisuun. Koska tilastomateriaalin laadun ja saatavuuden vuoksi ongelman ytimeen pureutuvaa tilastotietoa on vain rajoitetusti saatavissa, tutkimusongelmaan etsitään empiirisesti vastausta muilla keinoilla. Tästä syystä apulähtökohdaksi on luontevaa ottaa hyvinvointivaltiomallikeskustelu, joka suoranaisesti koskettaa myös universaaleja sosiaaliturvamaita.

Hyvinvointivaltiotyypittelyn avulla on päädytty maiden yksinkertaiseen ryhmittelyyn Pohjoismaat vastaan muut EU-maat. Näiden kahden välisen vertailun lisäksi analyysissä verrataan näitä maaryhmiä Islannin, Norjan ja Sveitsin muodostamaan sekamaaryhmään. Osa ryhmän maista on Pohjoismaita, mutta ei EU-maita. Tämä ryhmä on muodostettu siksi, että kyseiset maat noudattavat EU:n koordinointiasetusta 1408/71, mutta eivät ota osaa EU:n sosiaalisen suojelun prosesseihin. Näin asianomainen maaryhmä tarjoaa

mielenkiintoisen vertailupohjan dikotomiaan ”Pohjoismaat vastaan muut EU-maat” - tulkintaan.



Kuvio 2: Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen jäsentyminen sosiaaliturvajärjestelmien muutosprosesseihin.

Yllä olevassa kuviossa 2 esitetään kokonaisnäkemyksistä, miten teoreettinen tarkastelu voi auttaa ymmärtämään EU:n kehittymistä sosiaalipoliittisena toimijana ja näin merkittävänä universaaleihin ja vakuutusperusteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin vaikuttavana muutosvoimana. Tutkimuksen huomio ei kiinnity kuvion jokaiseen lokerikkoon. Keskiössä on asumisperusteinen sosiaaliturva.

Hyvinvointivaltiotypologiat perustuvat osin bruttososiaalimenotarkastelujen tuloksiin. Tässä tutkimuksessa bruttososiaalimenoja on tarkasteltu myös typologioiden näkökulmasta. Voidaan kysyä, ovatko bruttososiaalimenojen tasolla Pohjoismaat erotettavissa 1990-luvulla omaksi ryhmäkseen siten kuin teoreettisesti on aiemmin argumentoitu. On myös pidettävä mielessä, että teoreettiset typologiat eivät ole staattista. Viime vuosina tutkijoiden parissa suosiota on saanut ns. eteläeurooppalaisen regiimin tunnistaminen. Regiimejä voi myös sulautua toisiinsa. Tämän näkökulman avulla pyritään tutkimaan, millaisia merkkejä tällaisesta distinktiivisyyden häviämisestä on näkyvissä vai jatkuuko entisenlainen pluralismi. Tämä on myös eräs tutkimuskysymys.

Hyvinvointivaltiomalliajattelun avulla voidaan myös perustella tiettyjen valikoitujen bruttososiaalimenojen tarkka analyysi. Kun tiedämme aiemman tutkimuksen perusteella, mitkä ovat mallien tunnusomaiset piirteet, huomion kohdistaminen niihin on helpompaa. Tämä selittää sen, miksi tarveharkintainen turva on järkevää ottaa omaksi tarkastelun kohteeksi. Näiden menojen kehittymisellä voidaan vastata kysymykseen mallien konvergoitumisesta: onko sitä tapahtunut vai ei. Tarkastelemalla tämän sosiaaliturvan osa-alueen menoja voidaan tutkia myös hyvinvointivaltiomalleja ja näiden suhdetta muihin malleihin, joissa tarveharkinta on ollut merkittävää. Sivututkimuskysymyksenä pidetään sitä, miten tarveharkintaiset menot ja tarveharkintaisuus ovat muuttuneet 1990-luvulla.

Jäljempänä esitettävä niin sanottu double allegiance -teoria on tutkimuksen kannalta relevantti, koska Korpi ja Palme (1997) pitävät hyvinvointivaltioita kansalaisten poliittisen ja sosiaalisen kiinnittymisen mekanismina. EU:n kannalta tarkastelunäkökulma on kiinnostava, koska 2000-luvulla eurooppalaisen sosiaaliturvan kehittäminen on noussut voimakkaasti esiin. Seuraamalla Korven ja Palmen argumenttia tällä kehityksellä tulisi olla vaikutus EU-kansalaisten kiinnittymiseen Euroopan unionin integraatioon. Van Kersbergenin (2000) esittämässä ajatuksessa unionin suosiota pyritään kasvattamaan sosiaalisen ulottuvuuden integroimisella sisämarkkinamekanismin. Kehityksen lopputuotteena saattaa syntyä pitkällä aikavälillä minimimuotoinen yleiseurooppalainen sosiaaliturvamalli. Tämä saattaa kiinnostaa muun muassa ammattiyhdistysliikettä. Kansallisissa regiimeissä ja hyvinvointivaltiossa näkyvät yleiseurooppalaiset linjaukset ja yhteys kollektiivisen toiminnan teoriaan syntyvät ammattiyhdistysliikkeen ja työnantajajärjestöjen merkityksen vuoksi.

Sisämarkkinamekanismin (eli taloudellisen EU:n) kannalta on huomattava, että tällä hetkellä sosiaaliturvakysymykset on alistettu tälle mekanismille. Erityisesti EU-integraatio- ja globalisaatiokysymykset nousevat esiin. Koska työmarkkinoiden toiminta on oleellisen EU:n perusvapauden toteuttamista, niiden toiminta on otettava huomioon EU-kontekstissa. Työmarkkinakysymyksistä on puolestaan hyvin lyhyt yhteys sosiaaliturvan rahoitukseen, etuusperusteiden määräytymiseen ja sosiaaliturvajärjestelmien regiimeihin.

Kollektiivisen toiminnan problematiikka on tavallisesti liitetty työmarkkinaetujärjestöjen ja valtiovallan toimintaan. Tässä mielessä työmarkkinat ratkaisevat sen, miten EU käytännössä pystyy toteuttamaan sisämarkkinoiden toimintaa. Jäykät työmarkkinat ovat nykykäsityksen mukaan ristiriidassa globalisaation vaatimusten kanssa. Koska näin on, myös EU:n tavoitteiden mukaista on vaikuttaa työmarkkinoiden kehittymiseen jäsenvaltioissa. Eräs vaikutuskanava avautuu sosiaaliturvajärjestelmien kautta. Yleiseurooppalaisia linjauksia sosiaaliturvasta voidaan tämän argumentaation mukaan kehittää siten, että ne tukevat työskentelyperusteisuutta. Toisin sanoen antavat merkittävän kannusteen ottaa osaa työmarkkinoihin. Kollektiivisen toiminnan logiikan analyysillä yritetään myös etsiä teoreettista vastausta siihen, mikä hyvinvointivaltiomalleista on parhaiten yhteensopiva tämän teorian kannalta. Hypoteesin mukaan parhaiten teorian kanssa sopusoinnussa oleva järjestelmä on myös parhaiten yhteensopiva EU:n taloudellis-sosiaalisten tavoitteiden kanssa.

Tutkimuksessa pyritään argumentoimaan, että EU:n perusajatus taloudellisena organisaationa on suoraan yhteydessä sosiaalisiin kysymyksiin työmarkkinoiden toiminnan kautta. Koska työmarkkinoita säädellään monissa maissa kolmikantamallin periaatteiden mukaisesti, kollektiivisen toiminnan teoria voi auttaa ymmärtämään sosiaaliturvajärjestelmien muutoksia. Kansalliseen tilanteeseen verrattuna EU-kontekstissa on vain lisättävä yhteisön politiikkojen osuus kollektiivisen toiminnan logiikan analyysissä. Kansalaisnäkökulma taloudellisen ja sosiaalisen EU:n tavoitteiden välille voidaan jäsentää double allegiance -teorian avulla. EU:n kyvystä vastata eurooppalaisiin ongelmiin ja haasteisiin sosiaaliturvan alueella seuraa EU-kansalaisten valinta joko EU:n puolesta tai vastaan. Tämä ilmenee EU:n kannatuksena. Kriittisen kansalaismassan johtopäätöksestä riippuu, miten kollektiivisen toiminnan logiikan oletamat mekanismit muovaavat kansallisen ja EU:n politiikan luonnetta. Aikanaan

nämä prosessit näkyvät muutoksina sosiaalipoliittisissa regiimeissä tai sitten entisenlaisen tilanteen – status quon – säilymisenä.

Tutkimuksen päätutkimuskysymykset liittyvät yllä esitetyissä kuvioissa konstruoituun – hieman monimutkaiseen ja monisyiseen – asetelmaan. Perustutkimuskysymys on, mitä eurooppalaisille työ- tai vakuutusperusteisille ja pohjoismaalaisille asumiseen perustuville universaaleille sosiaaliturvajärjestelmille tapahtui 1990-luvun kuluessa. Ongelmaan vastaamiseksi voidaan kääntyä bruttososiaalimenoja hyödyntävän konvergenssitutkimuksen puoleen. Konvergenssitutkimuksen menetelmillä voidaan konkretisoida kehitystä sen sijaan, että tyydyttäisiin vain esittämään yksinkertaisia bruttososiaaliturvamenoja. Kiinnostavinta on ehkä kuitenkin se, että tutkimuskysymys on laajennettavissa koskemaan tulevaisuutta. Tällöin voidaan kysyä, mitä universaaleille ja työperusteisille sosiaaliturvajärjestelmille todennäköisesti tulee tapahtumaan EU-kontekstissa. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, tutkimuksessa pyritään teoreettisesti arvioimaan esiin tulevia vaikutusmekanismien merkitystä sosiaaliturvajärjestelmien kannalta.

Edellä esitettyyn kysymykseen pelkkä empiirinen analyysi ei lukuisista, jo mainituista syistä anna vastausta. Apua yritetään hakea perusteellisesta teoreettisesta pohdinnasta. Seuraavassa luvussa esitellään yksityiskohtaisemmin teoreettisesti löydetty mekanismit ja argumentit, jotka tutkimuksen viitekehyksessä näyttävät kiinnostavilta tulevaa kehitystä selittävinä, ennustavina tekijöinä.

5 Järjestelmäkonvergoitumisen teoreettiset perusteet

Poliittisten aatteiden, ideologioiden ja filosofian näkökulmasta hyvinvointivaltioilla ja niiden periaatteilla ja legitimaatiolla sekä niihin kiinnittymisellä on laaja yhteys valtiotieteelliseen ajatteluun valtion ja markkinoiden välisestä suhteesta. Tämä käsitys määrittää pitkälti ne suhdanteet, jotka ovat nähtävissä soveltavassa ja konkreettisemmassa kirjallisuudessa ja tutkimuksessa hyvinvointivaltioiden tulevaisuudesta. Kysymys on myös siitä, mitä pidetään oikeudenmukaisena, haluttavana yhteiskunnallisena kehityksenä. Tämä näkyy muun muassa siinä, miten keynesiläinen talouspoliittinen paradigma, joka on ollut sosiaalidemokraattisten näkemysten eräs tausta-ajatus, on vaihtunut uusliberalistiseksi paradigmaksi (George 1998, 33).

Poliittisessa diskurssissa oikeudenmukaisuuskäsityksillä ja yhteiskuntateorioilla on asemansa. Niiden kautta muotoutuvat ja välittyvät poliittiset tavoitteet. Nämä tavoitteet heijastuvat hyvinvointivaltio politiikkaan – siihen mitä halutaan tai ei haluta saavuttaa. (Esim. Cox 2004, 206.) Kyse on tavoiteasettelusta, joka näkyy nykypäivän puoluekentässä, kansalaiskeskustelussa ja EU:n politiikassakin. Aika ajoin jokin näistä ideologioista pääsee eturintamaan kuitenkin siten, että muut näkemykset jatkavat takalalla vaikutustaan (Lazar & Stoyko 1998, 24). Konkreettisimmillaan hyvinvointivaltioita ja niiden muutosta on teoretisoitu monesta näkökulmasta. Esillä ovat olleet muun muassa luokkakonfliktiteoriat, valtaelitismen tutkimus, vallan pluralistinen luonne, korporatismi, regiimiteoriat, teknologiset determinoivat tekijät (esim. talous) ja insituutioteoriat (George 1998, 30). Seuraavissa luvuissa konvergoitumista ja universalismia tarkastellaan lähemmin kollektiivisen toiminnan teorian ja hyvinvointivaltiotypologioiden avulla unohtamatta kansalaisten näkökulmaa osana kollektiivista toimijajoukkoa.

5.1 Hyvinvointivaltiotypologiat ja sosiaaliturvajärjestelmien muutos

Analyttisen tulkintakehikon luomiseksi kuudetta ja seitsemättä lukua varten tehdään lyhyt ekskursion hyvinvointivaltioiden luokittelututkimukseen. Itseisarvoisesti tässä tutkimuksessa ei erityisesti olla kiinnostuneita hyvinvointivaltiotypologisoinneista (Kautto 2001a, 30; ks. kritiikistä Kasza 2002). Hyvinvointivaltiomalleja käytetään tässä lähtökohtana ja analyysivälineenä. Esimerkiksi Castles (2004) on viimeisimmässä

tutkimuksessaan hyödyntänyt hyvinvointivaltiomalleja analyysinsä tulkintakehikkona. Tosin hän käyttää näistä englanninkielistä nimeä *family of nations*. Samaan lähestymistapaan ovat päätyneet muun muassa Moreno ja Palier (2004). Myös Kautto (2001a, 30) pitää regiimateoriaa hyvänä tutkimuksen viitekehyksenä.

Tutkimuksessa hyvinvointivaltioita on jaoteltu muun muassa sen mukaan ovatko ne universaaleja vs. residuaalisia, beveridgeläisiä vs. bismarckilaisia, vakuutusperusteisia vs. asumisperusteisia vai työskentely- vs. perhekeskeisiä johdettujen oikeuksien hyvinvointivaltioita (Korpi & Palme 1997; Johnson 1999, 596). Tavanomaisesti typologioissa on tavalla tai toisella huomioitu sosiaalimenot. Typologioita voi laatia myös vaikkapa rahoituksen näkökulmasta. Hagfors (2004) kuitenkin toteaa, että klassiset sosiaaliturvamenojen pohjalta muodostetut typologiat eivät päde rahoituksen pohjalta laadittuihin maiden ryhmittelyihin. Pohjoismaissa tanskalaiset palkansaajat rahoittavat norjalaisiin, suomalaisiin ja ruotsalaisiin kollegoihinsa verrattuna enemmän sosiaaliturvaa.

Poikkeamista typologisointikeskusteluun voi perustella sillä, että teoreettiselta kannalta niillä on merkitystä muutoksen ja pysyvyyden tarkastelujen yhteydessä. On nimittäin niin, että hyvinvointivaltiomallien karakteristisia piirteitä tutkimalla voidaan ottaa kantaa universaalien asumisperusteisen sosiaaliturvan määritelmään, kehittymiseen ja muutostendensseihin sekä mahdolliseen konvergenssiin. Tähän näkemykseen liittyy voimakkaasti ajatus nähdä asumisperusteinen sosiaaliturva eturyhmien ja yleisen kansaliskannatuksen näkökulmasta. Tässä mielessä hyvinvointivaltiotypologiat voivat tarjota edelleenkin hedelmällisen analyysivälineen niihin koetusta ajoittaisesta turtumisesta huolimatta (myös Greve 2004, 156). Hyvinvointivaltiomallit voidaan nähdä dynaamisina malleina, jotka muuttuvat ajassa. Tähän aspektiin kiinnitetään harvoin riittävästi huomiota. Hyvinvointivaltiomallit tai -regiimit ovat tärkeitä myös siksi, että niiden avulla voidaan keskittyä sellaisiin tutkimusattributteihin, jotka ovat esimerkiksi relevantteja tämän tutkimuksen kannalta. Tällaisia yleisiä attributteja ovat muun muassa tarveharkintaisuuden määrä ja työmarkkinoiden toimintaperiaatteet.

On kuitenkin huomattava, että tyypittely ei ole ollut lyhyellä aikajänteellä hedelmällinen muutoksen tutkimuksessa. Siksi niiden avulla ei voida tutkia konvergenssi vs. divergenssikysymystä muuten kuin ehkä hyvin pitkällä aikajänteellä (Johnson 1999, 599;

Taylor-Gooby 2002). Yksi vuosikymmen on melko lyhyt ajanjakso tämän metodologian kannalta. Kuitenkin muutosnopeus on kiihtynyt monilla alueilla eikä vähiten sosiaaliturvassa. Näin voidaan argumentoida, miksi myös viime vuosikymmenen kehitystä kannattaa katsoa tarkemmin omana ajanjaksonaan. Tapahtuihan 1990-luvulla merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia muutoksia.

Sosiaaliturvajärjestelmien institutionaalinen organisointitapa määrittää myös niitä tuloksia, joita järjestelmällä on mahdollista saavuttaa. Haluttuja tuloksia puolestaan edeltävät tietyt poliittiset valinnat ja tavoitteet. Jos esimerkiksi tulevaisuuden ”sosiaalisessa Euroopassa” omaksutaan jokin jäsenvaltioissa olemassa oleva organisatorinen, koko EU:n kattava malli sosiaaliturvan järjestämiseksi, sen pohjalta voidaan ennustaa, millaiseksi hyvinvointivaltio muodostuu vaikuttavuutensa kannalta. Korpi ja Palme (1997, 3; myös Palme 1999, 95) ovat asettaneet hypoteesin, jonka mukaan hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne määrittelee kansalaisten sosiaalisen identiteetin, kiinnittymisen (engl. allegiance; ks. van Kersbergen 2000), intressit ja intressiryhmäsidonnaisuuden niin, että universaalijärjestelmät ovat todennäköisesti uudelleen jakavampia kuin tarveharkintainen (engl. targeted model) tai työperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä. Hypoteesi on ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että tehokkaimmat sosiaalipoliittiset ohjelmat olisivat kohdennettuja ja tarveharkintaisia (Palme 1999, 53). Korven ja Palmen näkemys on tarkoitettu tarveharkintaisten ja kohdennettujen sosiaalipolitiikkojen kritiikiksi. Tämän kritiikin ja hypoteesin vuoksi Korpi ja Palme puhuvat uudelleenjaon paradoksista (engl. the paradox of redistribution). Kysymys on siitä, että kattavissa universaaleissa järjestelmissä, joissa kaikki tuloryhmät ovat samalla tavalla ja yhtäläisesti vakuutettuja ja oikeutettuja etuuksiin, eniten hyötyviä ovat vähiten ansaitsevat (Bergh 2004, 748–752; Palme 1999, 53). Analyysi perustuu oletuksille, että sosiaaliset riskit ovat todennäköisempiä pieni- kuin suurituloisille ja että korvaustasot ja veroasteet ovat kaikille samat.

Paradoksi liittyy oleellisesti siihen hyvinvoinnin lopputulokseen, joka sosiaaliturvajärjestelmillä saadaan aikaan. Empiirisissä havainnoissa Korpi ja Palme ovat todenneet, että universaalit ja ansioperusteiset järjestelmät tuottavat pitkällä tähtäimellä tasa-arvoisimman tulojakauman eläkeläisten keskuudessa verrattuna kohdennettuihin ja tasaetujärjestelmiin. Näin on etenkin eläkkeissä ja sairausvakuutuksen rahaeduissa (Korpi & Palme 1997, 7). Ajatus ilmenee myös poliittisessa keskustelussa. Suomessa on jo

pitkään pohdittu kansalaisten eriarvoistumista, yhteiskunnan jakautumista A ja B tai jopa C-luokan kansalaisiin. Ilmiö on näyttänyt liittyvän yksilöiden asemaan työmarkkinoilla etenkin 1990-luvun laman jälkeisinä, nopean talouskasvun vuosina.

Edellä sanotusta voidaan ymmärtää hyvinvointivaltiotypologisoinnin merkitys. Jos tutkimuksessa on kiinnostuttu hyvinvoinnin muodostumisesta ja kohdentumisesta (kuten esimerkiksi köyhyystutkimuksessa), hyvinvointia tuottavien ja säätelevien organisaatioiden ja niihin kiinnittyvien eturyhmien luonne ja pelisäännöt on otettava huomioon. Universaalien sosiaaliturvan kannalta on tällöin kysymys siitä, miten sen luonteenomainen rakenne ja toimintatapa nivoutuvat esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmien koordinoitilanteessa muihin järjestelmiin. Kysymys on muun muassa siitä, miten joustava asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä on. Ovatko muutospaineet helposti toteutettavia, turvaa karsivia ja yksipuolisia? Näin ei tietysti välttämättä tarvitsisi olla. Tällaista universalismin arviointia voidaan tehdä analysoimalla järjestelmään liittyvien erilaisten attribuuttien kautta. Toinen merkittävä analyysikohta on pohtia universalismia eturyhmäteorioiden kautta. Eturyhmät pystyvät vaikuttamaan turvan kattavuuteen ja tasoon (ks. jäljempänä luku 5.2).

Korpi ja Palme ovat tutkimuksessaan päätyneet uuteen, ehkä hieman kuvaavampaan ja universalismin kannalta analyttisempään hyvinvointivaltiotypologisointiin. Korven ja Palmen typologiaa on myöhemmin täydentänyt eräiden attribuuttien osalta Kangas. Vaikka ohessa on selvitetty tämä jaottelu, on analyysissä voimakkaana Esping-Andersenin (1990) alkuperäinen kolmijako. Näin siksi, että työskentelyperusteisuus eli Esping-Andersenin korporatiivinen malli on tässä tutkimuksessa universalismin pääasiallinen vertailukohta. Näkemystä voi perustella myös sillä, että Esping-Andersenia hienojakoisempi jaottelu tekee konkreettisempien kehityskulkujen arvioinnin hankalaksi (Laitinen-Kuikka 5.10.2004). Näin on ehkä vielä selvemmin aggregaattitason tarkasteluissa. On myös huomattava se, että jos muuhun luokitteluun olisi päädytty, olisi pitänyt huomioida myös sen jaottelun kritiikki. Tässä mielessä Esping-Andersenin jaottelua pidetään paradigmaattisena, joskaan ei ongelmattomana. Sinänsä Esping-Andersenin teoria hyvinvointivaltioregiimeistä on osoittautunut hyväksi viitekehyykseksi kvantitatiiviselle tutkimukselle. Tämä johtuu siitä, että teoriassa yhdistyvät talouden, sosiaalipolitiikan ja politiikan attribuutit. Nämä on mahdollista operationalisoida tutkimusmetodiikan edellyttämällä tavalla. (Taylor-Gooby 2002, 602.)

Korpi ja Palme (1997) käyttävät turvan kattavuudessa ja sen määrittelyssä neljää kriteeriä: sovelletaanko tarveharkintaa (engl. means-test), vaikuttavatko maksetut vakuutusmaksut turvaan, vaikuttaako johonkin ammattiryhmään kuuluminen erityisellä tavalla turvaan ja ovatko kaikki maassa asuvat vakuutettuja (universaalisuusperiaate). (Korpi & Palme 1997, 7–8.) Etuustasojen määrittely vaikuttaa myös hyvinvointivaltiologiiaan. Etuus voi riippua ansioista, kuten Suomen ansioeläkejärjestelmässä, olla tarveharkintainen tai olla tasasuuruinen (engl. flat-rate) kaikille. Kolmantena pääluokittelun kriteerinä Korpi ja Palme käyttävät sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointitapaa. Hallinnointitavan tarkempi analyysi on kuitenkin tässä tutkimuksessa rajattu pois, vaikka aiheena se liittyy läheisesti muun muassa Greven (2004) esittämiin universalismin käsitteeseen rahoituksen näkökulmasta (ks. luku 2). Tuleville tutkimuksille tästä avautuu hyvä lähtökohta.

Näistä premisseistä lähtien Korpi ja Palme (1997) muodostavat viisi hyvinvointivaltiotyyppiä Esping-Andersenin (1990, 26–27) muotoilemien kolmen regiimin tilalle. Korven ja Palmen (1997) typologioita ovat kohdennettu (engl. targeted), vapaaehtoinen valtion tukema (engl. voluntary state subsidized), korporatiivinen, perusturva ja kattava (engl. encompassing model) malli. Tutkimustuloksia tulkittaessa täytyy muistaa, että luokittelu perustuu edellä mainittujen premissien lisäksi niiden tarkasteluun eläke- ja sairausvakuutuksessa. Korpi ja Palme ovat valinneet nämä osajärjestelmät niiden merkittävyyden vuoksi. Tähän sisältyy kuitenkin mahdollisuus, että luokittelun vastaavuus on heikompi jossain muussa sosiaaliturvan osajärjestelmässä. Tätä ei kuitenkaan voida pitää merkittävänä vikana, koska ylipäänsä voidaan kyseenalaistaa koko valtiotasa koskevat luokittelut. Esimerkiksi universaalisuuden aste vaihtelee paljon etuusjärjestelmästä toiseen (Bergh 2004, 749). Siksi Bergh (2004, 763) pitää toivottavana, että universaalisuuden käsite liitettäisiin sosiaaliturvajärjestelmiin ja niiden osajärjestelmiin, ei valtioihin ja niiden kokonaissosiaaliturvajärjestelmiin.

Korven ja Palmen (1997, 14) perusajatus ja tässä tutkimuksessa hyödynnettävä innovaatio on, että sosiaaliturvajärjestelmät määrittävät rakenteensa perusteella kollektiivisen toiminnan luonnetta, ja että nämä viisi perustyyppiä ovat relevantteja etu- ja intressiryhmien kannalta. Tämän vuoksi kollektiivisen toiminnan teoria on tärkeä tutkittaessa hyvinvointivaltioiden ja sosiaaliturvajärjestelmien muutoksia. Sosiaaliturvainstituutiot reagoivat riskeihin karakteristisesti, muovaavat koalitorakenteita

(esimerkiksi ay-liike, palkansaaja- ja eläkeläisjärjestöt) ja siten konvergoivat tai divergoivat näitä intressiryhmiä. (Ks. esim. Palme 1999, 36 Islannin kehityksestä.) Tulonjaollisesti esimerkiksi ansiosidonnaisuus on eräs näkyvimpiä esimerkkejä siitä miten intressiryhmät erottuvat selkeästi toisistaan. Ansiosidonnaisuus on selvä kriteeri ja yhteisten etujen perusta, jonka puolesta kannattaa liittoutua. Selvimmin tällainen intressiryhmäisyys näkyy korporatiivisessa mallissa, mutta analogisesti ajatuksen voi ulottaa myös universaaliin asumisperusteiseen järjestelmään.

Empiirisesti Korpi ja Palme ovat päätyneet siihen, että hyvinvointimallit ja niiden rakenne määrittelevät oleellisesti sosiaalisen hyvinvoinnin jakautumisen. Universaali ja ansiosidonnainen järjestelmä yhdessä vähentävät tehokkaammin köyhyyttä ja tulonmuodostuksen epätasa-arvoa kuin tasaetu tai kohdennettu järjestelmä. Korven ja Palmen tutkimus on tämän tutkimuksen kannalta relevantti siksi, että heidän typologiassa tulee esiin laajan ja suppean universalismin problematiikka. Suppeaa universalismia voidaan pitää Korven ja Palmen typologiassa perusturvamallin representaationa; laajaa universalismia kuvaa kattava universaali sosiaaliturva (ks. luku 2).

Hyvinvointivaltiotyyppien lukumääräarvio on altis kritiikille. Kattavan kuvan tilanteesta antavat Arts ja Gelissen (2002). Myös tutkimalla tiettyjä sosiaaliturvajärjestelmän sektoreita voi päätyä eri tulokseen. Esimerkiksi Powell ja Barrientos (2004) toteavat, että aktiivisissa työmarkkinapolitiikoissa Esping-Andersenin kolmijako on edelleen validi.

Hienojakoisemmista typologioista ja luokitteluista huolimatta tässä tutkimuksessa on päädytty melko yksinkertaiseen jaotteluun; Pohjoismaat vs. muut maat. Euroopan unionin vaikutuksen tarkastelemiseksi on vertailtu paikoin myös akselia EU-maat vs. Sveitsi, Norja ja Islanti. Tämä on perusteltavissa, koska pienen perusjoukon (n) tapauksessa ei ole järin mielekäästä tehdä monimutkaisia laskuoperaatioita. Ongelma on tiedostettu muutenkin vertailevassa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa (esim. Castles 2004).

5.2 Kollektiivisen toiminnan teoria, universalismi ja järjestelmämuutokset

Kangas (2002; 2004) on tutkinut sosiaaliturvamallien robustisuutta tai muutosherkkyyttä Mancur Olsonin kollektiivisen toiminnan teorian kautta (*The Logic of Collective Action*.

Public Goods and the Theory of Groups, 1965 ja The Rise and Decline of Nations, 1982). Perusteita lähestymistavalle voi etsiä myös siitä, että EU:n alkuperäisten perustajamaiden sosiaaliturvamallit ovat olleet korostuneesti työperusteisia. Perinteisesti kollektiivisen toiminnan teoreettiset näkemykset avautuvat parhaiten tätä taustaa vasten. Tästä voi johtaa luontevan teoreettisen siteen kollektiivisen toiminnan analyysiin ja kysymykseen sosiaaliturvajärjestelmien tulevaisuudesta. (Ks. ja vrt. esim. Palola 2001, 13.) Myös Korven ja Palmen (1997) ajattelu yhdistää kollektiivisen toiminnan logiikan ja hyvinvointivaltiomalliajattelun toisiinsa

Kankaan analyysia ja sen tuloksia verrattaessa muuhun tutkimukseen eurooppalaisten sosiaaliturvamallien konvergenssista, voidaan esittää näkemys siitä, mihin sosiaaliturvajärjestelmien ja erityisesti universalismin kehitys unionin alueella pitkällä aikavälillä saattaa johtaa. Tämä lähestymistapa on hyvä sikäli, että perinteisen paradigmaattisen typologisoivan näkemyksen on katsottu vastaavan heikosti kysymykseen integraation vaikutuksista sosiaaliturvajärjestelmien kehittymiseen.

Teoretisoinnissaan Kangas toteaa olsonilaisen toiminnan logiikan auttavan ymmärtämään sosiaaliturvajärjestelmien leikkauksia. Tämän huomion avulla voidaan esittää tutkimuskysymys siitä, miten vakuutusperusteinen tai universaalinen sosiaaliturvajärjestelmä reagoivat näihin kollektiivisen toiminnan muutoksiin. Kankaan ajatus pohjautuu Korven ja Palmen (1997, 14) esittämälle hypoteesille sosiaaliturvajärjestelmien luonteesta kollektiivisen toiminnan muotoilijana. Kangas huomaa, että keskittynyt poliittinen valta on tarjonnut mahdollisuudet nopeaan sosiaaliturvajärjestelmien kehittämiseen. Sama pätee rahoitustapaan. Jos rahoitustapa on keskittynyt eli suurin osa kuluista katetaan julkisin verovaroin, valtiovallan on helpompi rahoittajana vaatia muutoksia. (Kangas 2002, 242–244; 2004, 192.) Merkel (2002, 88) toteaa, että laaja verorahoitus ei estä taloudellista innovatiivisuutta. Ilmeisesti Merkel tarkoittaa tällä sitä, että laaja veropohja (myös palkkaverotuksen ulkopuolinen) ei vääristä kannustinrakenteita, vaan uudistaa taloutta. Kaikki nämä premissit soveltuvat universaaliin järjestelmään. Tästä syystä kirjallisuudessa universaalialia järjestelmää luonnehditaan statistiseksi eli valtiojohtoiseksi. Tätä on myös pidetty universalismin eräänä edellytyksenä (Carrin & James 2005). Pääosa menoista rahoitetaan verovaroin ja järjestelmä on voimakkaan keskitetty eräitä piirteitä lukuun ottamatta (esimerkiksi kunnallinen toimeentuloturva). Tämä ei voi sopia yhteen EU:n vaaliman

subsidiariteettiperiaatteen kanssa. Valtion on myös katsottu kantavan pääasiallisen vastuun sosiaaliturvasta ja hyvinvoinnin edistämisestä (Kosonen 2003, 45). Kysymys on siitä, että julkisen vallan lisäksi muilla sektoreilla on vain rajattu ja vähäinen merkitys. Analogisesti Kankaan hypoteesin mukaisesti voidaan kysyä, onko keskittynyt poliittinen ja taloudellinen valta (kolmikanta, AY-liike ja työnantajajärjestöt) edistänyt universalististen sosiaaliturvajärjestelmien pysyvyyttä ja kehitystä siten, että niiden asema myös eurooppalaisen integraation tilanteessa olisi vakaa. Kysymys on tärkeä, koska globalisaatio sen laajassa mielessä ja muut talouselämän muutokset ovat murtaneet voimakkaat taloudelliset keskittymät poliittisista valtapesäkkeistä puhumattakaan. Globalisaation katsotaan merkitsevän anonyymien markkinavoimien rahavirtoja, joiden ohjailussa yhden taloudellisen toimijan merkitys on pieni. Yleisesti myös politiikan on nähty olevan nyky maailmassa alisteista markkinavoimille. Seuraavassa pyritään etsimään vastausta tähän kysymykseen.

Korporatiivisessa mallissa leikkausten toteuttaminen saattaa olla hankalampaa, koska järjestelmä on jakautunut ja muodostunut erilaisista intressiryhmistä (Kangas 2004, 192–193, 197, 200; Castles 2004). On kuitenkin huomattava, että korporatismi on myös erittäin monimuotoinen. Compston (2003, 788) erittelee ainakin viisi korporatistimin muotoa. Lisäksi Falkner (1996, 2) tuo esiin eurokorporatistimin käsitteen. Tällä hän viittaa Maastrichtin sopimuksen (1993) sisältämään mahdollisuuteen sopia sosiaalisista kysymyksistä niin sanottujen sosiaalisten kumppanien kanssa (engl. social partners). Korporatiivisessa mallissa sosiaaliturvamaksut koetaan herkästi yksilöllisinä sosiaalivakuutusmaksuina, eikä niihin siksi pidä puuttua. Kuitenkin myös eurooppalaisten oikeistovaikuttajien parissa on näkemyksiä siitä, että universalismi on pohjimmiltaan vakuutusperusteinen ja siten poliittisesti sopiva järjestely (George 1998, 23–24). Se, että korporatiiviset maat näyttävät uudistusten suhteen olevan jäljessä verrattuina Pohjoismaihin, voi johtua myös siitä, että ongelmat ovat esiintyneet eri aikoina (Bonoli 2004). Empiirisesti näkemys ei ole saanut selvää tukea. Esimerkiksi naisten työssäkäynnin lisääntyminen ei korporatiivisen sosiaaliturvamallin maissa ole merkittävästi parantanut perhepalveluja.

Vakuutusperusteisissa keskieuropalaisissa maissa korporatismia heikentää globalisaatio, vaikka empiirinen evidenssi ei tätä väitettä täysin tuekaan (Castles 2004, 111). Hyvinvointivaltioiden laajuus ja talouden avoimuuden aste ovat positiivisesti

korreloivia (Kite 2002, 308). Kite toteaa, että empiirinen todistusaineisto globalisaation ja taloudellisen avoimuuden sekä hyvinvointivaltioiden laajuuden välisestä yhteydestä on puutteellinen. Jos työnantajilla on mahdollisuus helposti siirtää pääomia ja työpaikkoja muualle, joutuu työntekijäpuoli ottamaan tämän mahdollisuuden vakavasti huomioon. (Kosonen 2003, 43; Merkel 2002, 89.) Tästä syystä voi argumentoida, että Suomessa toteutettu tulopolitiikka laajoine kokonaisratkaisuneen on nimenomaan tukenut työntekijäpuolta. Stephens (1996, 47) toteaa tosin optimistisesti myös universaalista järjestelmästä, että universaaleja sosiaaliturvajärjestelmiä on vaikea purkaa tai niiden tarjoaman turvan tasoa on hankala laskea. Tätä näkemystään Stephens perustelee pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden nauttimalla laajalla poliittisella tuella sekä myönteisellä julkisella mielipiteellä (ks. kannatuksesta Häkkinen & Jaakkola & Kuivalainen & Palola 2001, 73). Myös Cox (2004, 207) on tällä kannalla. Hänen mielestään universaalit arvot ja niiden yleisyys sekä hyväksyttävyyt pitävät pohjoismaiset järjestelmät omana ryhmänään. Kosonen (2003, 44) toteaa, että pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli kesti kaikissa Pohjoismaissa laman ja talouskriisin. Samoin se on kyennyt parhaiten vastaamaan uusiin sosiaalisiin riskeihin (Bonoli 2004). Tähän voisi ehkä lisätä myös Castlesin (2004) mainitseman sosialidemokratian perinnön universaalien sosiaaliturvan maissa. Vasemmistohallitusten perintö juontuu aina 1930-luvulta asti. Vasemmistohallituksilla on ollut taipumus lisätä menoja, jos makrotaloustilanne on sen sallinut ja työmarkkinakenttä on ollut hajanainen (Kite 2002, 312). Vasemmiston vaikutus näkyy erityisesti palvelutuotannossa myös empiiristen korrelaatioanalyysien perusteella. Se, että universaalia, asumisperusteista sosiaaliturvajärjestelmää on vaikea purkaa, ja että sen tasoa on vaikea laskea, ei tarkoita sitä, ettei järjestelmä olisi kärsinyt. Väite perustuu siihen, että käytännössä universaaleihin etuuksiin on tehty vain mitättömiä korotuksia. Näin ne efektiivisesti ovat jääneet ansioturvan jalkoihin ja siten menettäneet suhteellista merkitystään. Toisen argumentin mukaan universaaleja järjestelmiä on jopa helppo purkaa. Tämä perustuu siihen, että tällöin ”juustohöylä” koskettaa kaikkia samalla tavalla, universaalisti universalismin periaatteiden mukaisesti.

Teoreettisesti laajalla palvelutuotannolla saattaa olla myös yhteys työmarkkina- ja rahapolitiikkaan. Jälkimmäinen näistä on tosin menettänyt merkitystään EU-maissa yhteisen rahapolitiikan vuoksi. Historiallisesti kuitenkin laajat ja keskitetyt työmarkkinaratkaisut (tupo) ovat luoneet kustannuspaineita. Näiden kompensatioksi on lisätty julkisten hyvinvointimenojen määrää. On mahdollista, että nämä olisi kanavoitu

nimenomaan sosiaalipalveluihin, koska työntekijäpuoli on voinut varmistua siitä, että inflaatoriski ei kosketa näitä. Ehkä tästä syystä oikeistohallitukset eivät ole olleet yhtä kiinnostuneita palvelujen lisäämisestä. Asia on kiinnostava ja ansaitsisi lisähuomiota.

Stephensin argumentti pohjautuu kuitenkin pääosin työllisyyskehityksen ratkaisevaan merkitykseen pohjoismaisen hyvinvoinnin kannalta. Saman näkökulman ottaa Castles (2004) vedoten 1990-luvun työttömyyskriisiin. Työllisyydestä riippuu, onko universaalilla turvalla riittävä rahoituspohja. Etenkin tämä koskettaa eläkejärjestelmiä niiden jakojärjestelmäluonteen vuoksi.

Kososen (2003, 44; ja myös Merkelin 2002, 87 sekä Westerhällin 2004, 5.) mielestä pohjoismaisen asumisperusteisen mallin legitimaatiopaineina ja -perusteina ovat erityisesti olleet universaalit sosiaaliset oikeudet, julkisen vallan vastuu hyvinvoinnista, tasa-arvon ihanne ja täystyöllisyystavoite. Täystyöllisyystavoite liittyy esimerkiksi siihen, että universaalissa järjestelmässä tämä ratkaisee niin sanotun vapaamatkustajaongelman (Merkel 2002, 70–71). Tämä hillitsee universaalien järjestelmien konvergoitumista muihin järjestelmiin. Jos suhteellisen homogeenisen yhteiskunnan kulttuuriseen arvomaailmaan kuuluu luterilaisessa hengessä työntöön korostaminen, on myös helpompi rakentaa kaikkia koskettava sosiaaliturvajärjestelmä. Voidaanhan periaatteessa olla varmoja siitä, ettei kukaan ole jättäytynyt yhteiskunnan huollettavaksi laiskuuttaan tai joutilaisuuttaan. Julkunen ja Niemi (2002, 169) huomaavat, että universalismin moraalinen logiikka on erilainen verrattuna tarveharkintaan. Universalismi ei pyri etsimään syntipukkeja tai syyllistämään avun saajia.

Korporatiivista järjestelmää heikentävät myös sosiaalisten tilanteiden muutokset. Saksalaistyyppisen johdettujen oikeuksien sosiaaliturvajärjestelmässä uudet tilanteet jäävät helposti turvan ulkopuolelle. Tämä heikentää johdettujen oikeuksien asemaa sosiaaliturvan perusteena. Työpaikkojen epävarmuus, työttömyys, naisen ja perheiden aseman muuttuminen ja fragmentoituminen sekä vanhuusväestön hoivapalvelujen järjestäminen ovat esimerkkejä tällaisista tilanteista (Euzéby 2004, 86; Ginn 2003, 128). Kaiken kaikkiaan yhteiskuntaan syntyy joukko uusia ryhmiä, joiden sosiaaliturva tulisi järjestää mielekkäällä tavalla (ihmis- ja oikeudenmukaisuuksikäsitteet huomioiden). Näiltä ryhmiltä puuttuu kuitenkin yhteinen intressi muodostaa järjestelmään sopivia eturyhmiä. Ratkaisuna ongelmaan saattaisi olla tiettyjen sosiaaliturvan osien

universalisointi pohjoismaiseen tapaan. Näin poistuisi esimerkiksi toimeentuloturvaloukku naimattomalta kahden lapsen äidiltä johdettujen sosiaaliturvaoikeuksien tilanteessa (Ginn 2003, 129).

Universaalin sosiaaliturvajärjestelmän muutoksen yhteydessä on oleellista kiinnittää huomiota universalismin taustakäsitteiden muuttumiseen. Lisääntynyt aktivointi muun muassa työttömyysturvan yhteydessä on muuttanut käsityksiä pohjoismaisen universaalin ja asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteista ja sisällöstä. Universalismia, kuten mitään muutakaan käsitettä tai järjestelmää, ei voida pitää ikuisesti stabiilina, muuttumattomana kokonaisuutena. Kvist (2003) argumentoi, että pohjoismaisen sosiaalisen kansalaisuuden (engl. social citizenship) sisältämä merkitys on muuttunut. Kvistin (2003, 228) mukaan käsitteessä on 1990-luvulla korostunut osallisuus (engl. participation). Universaaleja sosiaaliturvajärjestelmiä koskevassa politiikassa on nähty, että perinteisten oikeuksien lisäksi kansalaisilla on oikeus osallistua yhteiskunnan järjestämään tukitoimintaan esimerkiksi työllisyyskoulutuksen muodossa. Kyseessä on rekommodifikaatio, joka ajatuksellisesti on kuulunut universaaliin sosiaaliturvajatteluun aina (Kvist 2003, 228). Tosin rekommodifikaatio ilmeni aiemmin muilla tavoin – esimerkiksi laajana palvelujärjestelmänä tai moraalisen vapaamatkustajaongelman sivuuttamiseen tähtäävinä keinoina. Järjestelmän objektien oletetaan nyt, kuten ennenkin olevan passiivisen sijasta aktiivisia. Aktivointitapa ja -muoto ovat vain muuttuneet. Tähän on pakottanut muun muassa väestön heterogeenistymisen.

Edellä selostetulla on yhteys universaalien sosiaaliturvajärjestelmien legitimaatiokysymykseen. Taloudellisesti vaikeina aikoina – kuten 1990-luvun puolivälin Suomessa ja Ruotsissa – tavanomaista suurempi huomio kiinnittyy etuusperusteisiin. Voidaankin argumentoida, että taloudellisen tilanteen kiristyminen pakotti Pohjoismaista ainakin Suomen ja Ruotsin tiukentamaan universaalin sosiaaliturvajärjestelmän etuusperusteita. Tästä ei kuitenkaan välttämättä teoreettisesti aiheudu universalismin romuttuminen. On mahdollista, että järjestelmän perusluonne ei menettänyt merkitystään tiukennuksista ja leikkauksista huolimatta. Päinvastoin. Tiukkojen saamisedellytysten asettaminen saattoi jopa pelastaa universaalit järjestelmät legitimaatiokriisiltä tilanteessa, jossa laajan järjestelmän taloudelliset rasitteet muodostuivat ongelmaksi. Kvist (2003, 228–229) huomauttaa, että tällä tavalla universaalijärjestelmä kykeni huolehtimaan paremmin niistä, joiden toimeentulo oli uhattuna. Tosin uhrauksitta tämä ei tapahtunut.

Korporatismilla ja universalismilla näyttäisi kuitenkin olevan myös jotain yhteistä. Voidaan väittää, että universalismissa kustannukset, mutta myös edut ja haitat, jakautuvat pitkällä tähtäimellä tasan vakuutettujen kesken. Laajassa korporatismissa tilanne on sama. Mikäli ammattiliittoa ja työnantajajärjestöjä on vain muutama ja nämä kattavat laajan joukon henkilöitä ja yrityksiä, kustannuksia (palkka-, sosiaaliturva- tai muita kustannuksia) ei voi helposti vierittää kolmansien osapuolien vastuulle (Compston 2003, 789). Syy, miksi vahvojen mutta korkeintaan keskisuurten ammattiliittojen kannattaa yrittää vierittää kustannukset muiden osapuolien harteille, on se, ettei näillä ryhmillä yksinään olisi mahdollisuutta vaikuttaa makrotalouteen esimerkiksi pidättymällä palkankorotuksista. Siksi niiden kannattaa pidättäytyä maltillisesta linjasta, joka on yleistä laajassa korporatismissa. (Kite 2002, 310–311.)

Olsonin teorian perimmäinen sisältö on se, että vain pienet kollektiiviset ryhmät, joita korporatiivisessa sosiaaliturvajärjestelmässä usein on, voivat organisoitua etujaan valvoviksi ryhmiksi (Lane & Stenlund 1989, 6–7). Jotta tämä onnistuu, täytyy pystyä voittamaan vapaamatkustajaongelma. Tämän takia taas laajat ryhmät eivät ole niin pysyviä kuin suppeat ja suljetut ryhmät. Tosin universalismissa tämä on periaatteellisesti ratkaistu siten, että lähes kaikki on pakollisesti vakuutettu samalla tavalla. Vapaamatkustajaongelman ratkaisemisen vuoksi universalismi on parempi vaihtoehto kuin tarveharkinta. Se, että kaikille taataan jotain, ei saa ihmisiä heittäytymään täysin sosiaaliturvan varaan. Universalismi säilyttää siten kannustimen yritteliäisyyteen. (George 1998, 24.) Kuitenkin universaalissa järjestelmässä on vain heikko yhteinen intressi järjestelmän ylläpitämiseksi huolimatta laajan yleisön periaatteellisesta tuesta. Tästä huomauttavat myös Anttonen ja Sipilä (2004, 179). Heidän mukaansa laajentuva keskiluokka ei vaurautensa vuoksi ole tosiasiaa enää niin kiinnostunut hyvinvointijärjestelmistä, vaan saattaa jopa kokea ne vaurastumisen esteenä. Argumentin voi tiivistää niin, että keskiluokan hyöty universaalista järjestelmästä on huomattavasti pienempi verrattuna vähenevään pienituloiseen väestöön. Suurituloiset eivät välttämättä ole halukkaita vetämään tukeansa universaaleilta järjestelmiltä, koska vaihtoehdot olisivat vähintään yhtä kalliita. Yksityisten vakuutusyhtiöiden täytyy pystyä selvittämään vakuutusten ottajien riskifunktio eli vakuutustapahtuman todennäköisyys. Tämä saattaa vaihdella merkittävästi valtiosta toiseen ja aiheuttaa aktuaarisia ongelmia kansainvälistyvän vakuutusjärjestelmän kannalta. Monesti sosiaalisten riskien yhteydessä riskifunktion selvittäminen on mahdotonta, moraalisesti ongelmallista tai sen takia

vakuutuskanta jouduttaisiin pilkkomaan useisiin maksuluokkiin riskin todennäköisyyden vuoksi. (Bergh 2004, 752.) Universalismi on siis tässä näkökulmassa halvin vaihtoehto myös suurituloiselle väestölle.

Empiirisesti pienituloisten ryhmien väheneminen ei ole selvää. Lazar ja Stoyko (1998, 13) havaitsivat, että keskituloisista osa on pudonnut pienituloisten ryhmään. Merkel (2002, 78) toteaa, että universaalissa järjestelmässä suurin osa eduista päätyy toimeentuloltaan keskiluokkaisille ryhmille. Tässä mielessä universalismi on normatiivisesti laajemmin ja selvemmin sidoksissa proseduraaliseen oikeudenmukaisuuteen kuin tarveharkintaiset tai työskentelyperusteiset järjestelmät (ks. Westerhäll 2004). Toisaalta taas korporatiivisessa järjestelmässä on olemassa selviä ryhmiä, joilla on spesifisiä etuja ajettavanaan. Näillä ryhmillä on tarjota jäsenilleen etuja, joita muut ryhmät eivät pysty tarjoamaan. Lisäksi niillä on kyky sulkea ulkopuolelleen yksilöitä tai muita ryhmiä. (Kangas 2002, 246; 2004, 200.) Oleellista on siis se, miten hyvin ryhmä pystyy luomaan ryhmän sisäisiä etuja (engl. intra-group interests). Muun yhteiskunnallisen toiminnan kannalta myös sillä on merkitystä, mikä sosiaaliturvamalli on pääasiallinen turvan organisointimuoto. Hagfors, Kajanoja ja Kangas (2004, 305) kysyvät, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia nykyistä vahvempi sosiaalivakuutusjärjestelmä saisi aikaan. Universaalinen sosiaaliturvan on todettu edistävän muun muassa yhteiskunnallista luottamusta. Käsitteellisesti on huomattava, että sekä ansioturva että universaaliturva voivat molemmat olla vakuutusperusteisia.

Tähän voidaan lisätä vielä Castlesin (2004, 8) toteamus siitä, että korporatiivisissa sosiaaliturvamaissa poliittisen kannatuksen välittymiseen on yksiselitteiset ja selvät kanavat. Tärkein ja aktiivisin äänestäjäryhmä ovat ne, jotka myös maksavat sosiaaliturvajärjestelmien ylläpidon. Jos äänestäjät ovat mieltäneet ammatilliset ja eturyhmäkohtaiset sosiaaliedut vakuutuksiksi, leikkausten tekeminen niihin on vaikeaa. Tässä mielessä universaalilla sosiaaliturvalla ei ole yhtä selvää yhteyttä poliittiseen käyttäytymiseen. Periaatteessa universaalialla järjestelmää kannattava äänestäjä joutuu toisenlaisen valintatilanteen eteen. Valittavana on monta vaihtoehtoa, mutta mikään ei välttämättä ole sitoutunut äänestäjän omien etujen ajamiseen. Tästä syystä sosiaaliturvajärjestelmään sitoutuminen tai kiinnittyminen on heikompaa universalistisissa järjestelmissä kuin työskentelyperusteisissa järjestelmissä. Siten

universaalin järjestelmän muuttamiseen tarvittavan voiman ei tarvitse olla yhtä suuri kuin vakuutusperusteisen järjestelmän muuttamiseen tarvittavan voiman.

Oleellista on myös tarkastella, millaiseksi EU hallinnollis-institutionaalisenä instituutioon kehittyi. Tällä on suora vaikutus siihen, millaista sosiaalista ulottuvuutta EU tulevaisuudessa edustaa. Euroopan unionin kehitys instituutioon riippuu taas pitkälti perustavien ongelmien, kuten demokratiavajeen, voittamisesta. Huomattavaa on, että esimerkiksi uusliberalististen kilpailua painottavien näkemysten mukaan EU:ssa ei ole demokratiavajetta. Tämä perustuu jyrkkään käsitteelliseen eroon yhteisten markkinoiden ja kansallisvaltioiden välillä (Giubboni 2004, 5). Teoreettisesti on vaikea päätellä, mihin tilanne johtaa. Tästä on osoituksena Scharpf (1997, 30) näkemys demokratiakäsitteestä EU-kontekstissa. Scharpf mielestä on syytä ajatella, että enemmistödemokratia ei välttämättä koskaan toteudu EU:ssa, mutta sen puuttuminen ei silti tee unionia väistämättä epädemokraattiseksi. Scharpf argumentoi siis sen puolesta, että EU:n tulee kehittää oma edustuksellisuutensa unionin lähtökohdista. Tässä kehityksessä etujärjestöjen ja painostusryhmien rooli jää nähtäväksi.

Kannattaa myös huomata sosiaaliturvajärjestelmien luonne peliteoreettisesti. Esimerkiksi Korpi ja Palme (1997, 15) huomauttavat, että kohdennettu ja tarveharkintainen sosiaaliturvajärjestelmä ovat pohjimmiltaan nolla-summa -pelejä. Jos köyhät saavat, rikkaat vastaavasti menettävät. Toisaalta universaalissa järjestelmässä kaikki voivat olla voittajia, ainakin joskus, ja etenkin silloin kun pääosa etuuksista rahoitetaan yhteisestä verokirstusta. Peliteorian konstellaatiot toteutunevat parhaiten korporatiivisessa mallissa voimakkaiden intressiryhmien tulonjakokamppailun vuoksi. Peliteoreettisella analyysillä voi yrittää lähestyä erityisesti sosiaaliturvajärjestelmien stabiilisuutta ja robustisuutta.

Olsonin ajattelusta voi johtaa myös polkuriippuvuusanalyysin (engl. path dependency) arviointia. Institutionalismien mukaan instituutiot kehittyvät siten, että niiden kehitysvaiheet seuraavat vaiheittain toisiaan yleensä vähäisin muutoksin. Koska instituutiot ovat syntyneet poliittisten päätösten perusteella, on vaikea kuvitella tilanne, jossa instituutio jatkaisi hidasta kehitystään, jos sen taustalla oleva poliittinen voima menettäisi vaikutusvaltaansa. Teoreettisesti ajatellen tuntuisi siltä, että intressiryhmillä, kollektiiveilla, on suurempi merkitys muutoksessa. Ehkä siitä syystä Merkel (2002, 90) huomauttaa, että uudistusten yhteydessä ei saisi liiaksi antautua rakenteellisen

determinismin valtaan. Tämä kommentti on ilmeisesti kirjoitettu pitäen silmällä korporatiivisten maiden tulevia uudistustarpeita. Näin Merkel haluaa tuoda esiin mahdollisuuden tehdä uudistuksia myös universaaliin suuntaan. Cox (2004) huomauttaa, että universaalien, asumisperusteisen sosiaaliturvamallin muutoksen yhteydessä on tärkeää huomata pohjoismaisten arvojen, universaalisuuden, dekommodifikaation ja solidaarisuuden laaja kannatus. Näiden arvojen perusteella myös varsinainen universaalijärjestelmä saa legitimitteettinsä. Nämä arvot voivat olla ristiriidassa keskenään tai muiden arvojen kanssa valittaessa politiikkaa muutoksen toteuttamiseksi. Coxin mukaan tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa pohjoismaisen universalismin perinpohjainen muuttuminen. Tässä mielessä universalismin ihanne rajoittaa tehokkaasti muutoksia, jotka eivät ole tämän ihanteen mukaisia. Cox antaa arvoille suuren merkityksen ja kutsuukin tästä syystä näkemystään englanninkielisellä termillä *path-dependency of an idea*.

5.3 Universalismi ja kollektiivisten ryhmien laajuus

Olsonin teoriaan voi liittää myös Buchananin teorian klubeista eli ryhmistä (An Economic theory of Clubs, 1965). Teorian avulla voidaan selittää erikokoisten ryhmien, klubien, muodostuminen ja laajuus (jäsenten määrä, joiden arvioidaan liittyvän ryhmään). Analogisesti asumisperusteisen sosiaaliturvan klubia voidaan analysoida teorian avulla. Samalla saadaan lisäymmärrystä siihen, miksi laajasta yleisestä kannatuksesta huolimatta universaaleihin järjestelmiin ja rakenteisiin on helpohkoa tehdä muutoksia.

Oletetaan taloustieteen perusoppien mukaisesti (ks. esim. Baumol & Blinder 1991), että henkilö A kokee saavansa hyötyä määrän x liittymisestään universaaliin sosiaaliturvajärjestelmään. Lisäksi oletetaan, että kulut c henkeä kohden putoavat ryhmän koon kasvaessa ja että hyöty x /henkilö alkaa pienentyä. Tästä seuraa, että tietyssä pisteessä ero hyödyn x ja kustannusten c välillä tietyllä jäsenmäärällä Y on suurin. Kysymys kuuluu, kuinka monen muun henkilön (Y) kanssa A haluaa liittyä tähän järjestelmään.

Jos taas lähdetään siitä oletuksesta, että ryhmän koko Y on annettu, esimerkiksi 5,2 miljoonaa Suomessa asuvaa henkilöä, voidaan kysyä, kuinka hyvän turvan x

universalismin tulisi tarjota. Tässä universaali sosiaaliturva ja sen taso rinnastetaan hyödykkeeseen. Hyöty x universalismista kasvaa nopeasti ja tasoittuu sitten mitä useampi A on mukana universaalissa klubissa Y . Vastaavasti kustannukset c nousevat (linearisesti) klubin yksilöjäsenten A suhteessa. Jälleen kerran optimaalinen tasapainopiste ja hyöty x ovat saatavissa ryhmälle Y , kun erotus ryhmän saaman kokonaishyödyn ja sen maksamien kokonaiskustannusten välillä on suurin.

Yhdistämällä nämä kaksi tulosta päädytään tilanteeseen, jossa klubin jäsenmäärä vastaa klubin saamaa hyödykkeen määrää optimipisteessä. Tietyllä osanottajamäärällä Y halutaan tietty määrä sosiaaliturvaa eli hyödykettä x . Jos tällä sosiaaliturvan määrällä halutaan lisätä ryhmän kokoa, ryhmä Y luonnollisesti kasvaa, kunnes ryhmän kasvusta saatava rajahyöty on nolla. Mutta vastaavasti ryhmä voi pienentyä, kunnes yhden lisähenkilön A poissulkemisesta aiheutuva lisäsäästö on nolla. (Lane & Stenlund 1989, 115–119.) Tästä voisi päätellä, että universaalissa järjestelmässä ei olla teorian mukaan koskaan optimaalisessa tilassa. Aina on mahdollista, että kustannuksia c voitaisiin pienentää suhteessa enemmän, jos ryhmän ulkopuolelle voitaisiin sulkea niin sanottuja kalliita yksilöitä A , eli $x < c$. Syntyy tendenssi kutistaa sosiaaliturvan määrää niin, että se saavuttaa optimaalisen tasonsa 5,2 miljoonan klubijäsenen määrällä, koska klubin jäsenyyteen ei voida vaikuttaa. (Ks. myös Anttonen & Sipilä 2000, 179.)

Se, miten 5,2 miljoonan klubilaisen hyötyfunktio muodostuu, riippuu kontingenteista tekijöistä. Jos klubilla on kilpailijoita tai muita palveluntarjoajia (ja tosiasiassa universaalilla järjestelmällä on kilpailijoita), sen hyötyfunktio muuttuu. Eräs tällainen kilpaileva hyödyke on esimerkiksi ammatillinen yhteenliittymä, jossa joillekin kulut ovat pienemmät ja hyödyt suuremmat verrattuna universaaliin järjestelmään ja sen tarjoamiin etuihin ja kustannuksiin. Toinen esimerkki voisi olla vapaaehtoinen eläkevakuutus. Joillekin sen hyödyt ovat suuremmat kuin kustannukset, ja siksi tapahtuu siirtymä pois universaalista järjestelmästä (ks. ja vrt. George 1998, 33 ajatuksesta hyvinvointivaltion kannatuspohjan kaventumisesta). Universalismin määritelmän mukaan täysi erottautuminen on mahdotonta, mutta voitaisiinko vastaavan tilanteen implikaationa pitää rinnakkaisen järjestelmän muotoutumista? Kirjallisuudessa juuri tätä esimerkkiä on pidetty universaalista järjestelmää rapauttavana tekijänä (Anttonen & Sipilä 2000, 179). Entä mitä tapahtuisi, jos enemmistödemokratian mukaisesti olisi mahdollisuus sulkea pois yksilöitä? Mikä on stabiilin ryhmän koostumus ja laajuus?

Miksi sitten on ylipäänsä mahdollista muodostaa laajoja universaaleja järjestelmiä? Vastaus löytyy Olsonilta. Suuret järjestelmät ovat rakentuneet federatiivisesti pienemmistä perusyksiköistä. Kysymys on siis siitä, että suuri hyvinvoinnin kakku on jaettu osiin ja kauppaa käydään näiden osien välisistä suhteista ennemminkin kuin koko kakun koosta. Tämä ilmiö on voimakkaimpana esillä korporatiivisessa järjestelmässä; se on vähemmän näkyvä, mutta yhtä todellinen universaaleissa sosiaaliturvajärjestelmissä. Tästä syystä analyysi rahastoivan järjestelmän ja jakojärjestelmän eduista ja haitoista suhteessa toisiinsa on hieman teennäinen. Molemmissa tapauksissa hyvinvoinnin (eli vanhuudenturvan) kakku on vakio, ja viime kädessä turva tulee olemassa olevasta taloudellisesta toimeliaisuudesta (ks. Barr 1997). Osaltaan nykyistä pohdintaa järjestelmien paremmuudesta voi liioitellen syyttää turhasta teknokraattisuudesta ja todellisten ongelmien sivuuttamisesta.

Toisaalta empiirisesti ajatellen klubitietoisuuden voi olettaa kasvaneen täälläkin (ks. Julkunen & Niemi 2002, 171). On selvästi olemassa ansiosidonnaisten klubi ja toisaalta perusturvaklubi. Näistä ansiosidonnainen klubi on etuoikeutettu ryhmä siinä mielessä, että sen koossa pysyminen ei vaadi suuria taloudellisia uhrauksia klubin jäseniltä, ja että sen ulkopuolelle on eksplisiittisesti suljettu kaikki perusturvaklubilaiset. Tulevaisuuden sosiaalipolitiikan ja sosiaaliturvajärjestelmien kannalta ongelmallisinta tulee ehkä olemaan rajojen asettaminen etuusryhmien väliin. Kuka on oikeutettu laajempaan turvaan ja kuka saa tyytyä perusturvaan? Ehkä tämän tilanteen ymmärtämisestä on syntynyt laajemmin taipumus perustella sosiaalipolitiikan tavoitteita moraalisesti (Anttonen & Sipilä 2000, 179). On nähty selvemmin se, että universaali sosiaalipolitiikka tukee ja palvelee yhä vähenevää ryhmää, jonka katsotaan hyötyvän järjestelmästä liikaa. Universalismin syntyäikoina tämä perustelu ei olisi ollut tehokas, koska tulotasot olivat kaiken kaikkiaan varsin matalia ja monilla riittämättömiä. Universalismin haluttiin nimenomaan pienentävän luokkayhteiskunnan eroja (Westerhäll 2004, 5). Mutta hyvinvoivan yhteiskunnan osan tuki tai oikeammin tuen puute koskee myös tarveharkintaisia järjestelmiä, jotka riippuvat yhteiskunnan hyväosaisten maksuhalukkuudesta (Lazar & Stoyko 1998, 29). Politiikka, jossa lisätään tarveharkintaa, saattaa aiheuttaa sen, että ylimmät tuloluokat eivät kannata sosiaaliturvaa missään sen muodossa (Bergh 2004, 753). On käsittääkseni luonnollista, että tietyn asian, tässä tapauksessa universalismin, kannatus muuttuu yhdentekeväksi, jos siltä voi odottaa korkeintaan kehoja hyvinvointipalveluja, joiden laatua ei alenevan rajatuottavuuden

vuoksi voi loputtomiin nostaa. Universaali sosiaaliturvajärjestelmä ei siten näytä kovin elinkelpoiselta tässä tilanteessa, mikäli sitä ei koeta houkuttelevana myös laajemmissa väestöryhmissä. Tätä myös Merkel (2002, 88) pitää tärkeänä. Universaalisten sosiaaliturvajärjestelmien pitäisi olla laadukkaita ja helposti saatavilla. Lisäksi näiden korvaavuustason tulee olla riittävä (engl. a credible insurance). Empiirisesti tulisi tutkia, mikä olisi sopiva turvataso, joka houkuttelisi kansalaisten kriittisen massan hyväksynnän. Kuitenkin vielä noin 66 prosenttia suomalaisista on tyytyväisiä terveydenhuollon toimintaan ja palveluihin. Tyytyväisten osuus on vähentynyt kymmenessä vuodessa melko paljon. Tosin tyytyväisyys on vähentynyt myös koko EU:ssa. Eniten tyytyväisyys on laskenut Pohjoismaissa. (Sosiaaliturvan suunta 2004, 108.) Samoin luottavaisuus kunnallispolitiikkaa ja vanhuus- sekä sosiaalipalveluita kohtaan on vähentynyt (Ilmonen 2002). Tämä voi olla tulevaisuudessa implikaatio universalismin kannatuspohjan murentumisesta. Vastaavan kannatusloukkuefektin saa aikaan voimakas verotuksen progressio ylemmissä tuloluokissa. Tämä kaventaa universaalien sosiaaliturvajärjestelmien ja vapailta markkinoilta ostettavien yksityisten vakuutusratkaisujen välistä hintaeroa (Bergh 2004, 753).

Näistä argumentoinneista seuraa useita johtopäätöksiä. Ensinnäkin tarveharkintaisessa mallissa tilanne on seuraava: koska ei ole olemassa suljettuja intressiryhmiä, jotka voisivat ajaa etuja, ei ole voimakasta painostusryhmää. Koska järjestelmä ei myöskään ole universaali, kaikkien kansalaisten ei näin ollen kannata tukea lainkaan järjestelmää. Myös etuuskien verorahoitteisuus antaa hallituksille suuremman ja herkemmän vallan toteuttaa haluamaansa politiikkaa. Voisi siis kuvitella, että malleista tarveharkintainen on etuuskien määrän näkökulmasta joustavin (vrt. Kangas 2004, 200.) Toisaalta tätä argumentointia ei tue se, että empiirisesti tarveharkintainen malli ei juuri ole muuttunut taloudellisesti suotuisina aikoina kohti korporatiivista tai universaalia mallia. Tässä mielessä tarveharkintainen malli näyttää yllättävän muutosresistentiltä tai siltä, että muutoksilla olisi vain yksi suunta, alaspäin. Voiko tätä pitää esimerkkinä siitä, että empiirisesti tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat 1990-luvulla pienentyneet tai ne ovat ainakin palautuneet talouskriisin jälkeen normaalille tasolle?

Tapauksessa, jossa korporatiivista vakuutusperusteista järjestelmää on täydennetty tarveharkintaisella lisällä, viimesijainen turva vääristää vakuutusmaksun ja saadun etuuden välistä suhdetta. Augusztinovicis esittää asiasta kiinnostavan esimerkin, joka

liittyy tulovähenteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin. Jos henkilö A saa eläkettä 30 vuoden työskentelyrupeaman ja vakuutusmaksujen maksamisen jälkeen 300 yksikköä ja henkilö B saa 100 yksikköä eläkettä ilman minkäänlaista kontribuutiota, on henkilön A työskentelystä 10 vuotta käytännössä mennyt suhteellisesti ottaen hukkaan. (Augusztinovics 2002, 24.) Toisin sanoen henkilö A on maksanut 10 vuotta vakuutusmaksuja eläketurvasta, jonka hän saisi ilman tätä 10 vuoden työskentelyäkin. Reaalisen 30 vuoden vakuutusmaksulla henkilö A saa työntekonsa perusteella lisäturvaa vain 20 vuoden työskentelyn edestä.

Kysymys lienee pitkälti samasta ilmiöstä, joka ilmenee progressiivisen verotuksen yhteydessä. Vastoin Augusztinovicsin esimerkkiä ei kuitenkaan ajatella niin, että on parempi olla työskentelemättä lainkaan: silloinhan progression vaikutus on nolla. Tosiasia on kuitenkin, että jokaisesta ansaitusta lisäeurosta jää ylimääräistä käteen, vaikka rajahyöty väheneekin tulojen kasvaessa. Eläkejärjestelmien tai muiden järjestelmien suunnittelussa tällaiset kannustavuusongelmat on myös hyvä tunnistaa. Ei siis ole hyvä, jos ansioturva vähentää täysimääräisesti universaalia turvaosuutta. Jos näin olisi, kyse olisi määritelmällisesti puhtaasta perusturvamallista. Jos perusturvasta jää jotain lisähyötyä eri tulotasoilla, voidaan puhua universaalista turvasta sen varsinaisessa alkuperäisessä mielessä, vaikka se olisikin tietyssä pisteessä täysin tulovähenteinen. Universaalista turvasta voidaan käsittääkseni puhua vain silloin, kun se on riittävän tasoinen ja koskettaa useita kansalaisia. Jos näin ei ole, kyse on ehkä enemmänkin perusturvasta.

Tällaisen esimerkin valossa hybridien järjestelmien tarkastelu on kiinnostavaa ja voi tarjota uusia näkemyksiä tutkijoille. Arts ja Gelissen (2002, 137) sekä Korpi ja Palme (1997, 6) huomauttavat, että todelliset hyvinvointivaltiot muodostuvat ideaalityyppien muodostamista hybrideistä järjestelmistä. Myös Anttonen (2004) toteaa, että puhtaasti universaaleja etuuksia on vähän, koska moniin etuuksiin Suomessa liittyy tulo- ja tarveharkintaa. Esimerkkeinä puhtaasti universaaleista eduista hän mainitsee lapsilisät ja pienten lasten subjektiivisen oikeuden päivähoitoon.

Kuitenkin tässä ajattelutavassa universaali pohjoismainen malli jää altavastaajaksi, mikäli analyysistä jätetään pois hybriditarkastelu. Malli näyttäisi olevan muutoshempempi verrattuna korporatiiviseen malliin. Vaikka Olsonin teoria on 1960-luvulta, näyttää siltä,

että Kangas (2002; 2004) on löytänyt sille uuden sovellusalueen, kansainvälisen sosiaaliturvan. Näkemys tarjoaa myös virkistävän lisän tutkimuskirjallisuuteen. Tarkempi tutkimus osoittaa, voiko näkemystä rikastaa edellä mainitulla Buchananin teoriolla ja van Kersbergenin jäljempänä selostettavalla näkemyksellä.

Jos asiaa ajattelee edelleen EU:n näkökulmasta, on hyvä muistaa Virpi Timosen (2001, 42; 51–52) toteama näkemys Ruotsin eläkeuudistuksesta. Timosen mielestä Ruotsin takuueläke (ruots. *garantipension*) merkitsee universalismista luopumista. Hän myös toteaa, että siirtymä on kohti tarveharkintaa. Toisaalta käsitteelliseltä kannalta on harkittava, kvalifioiko ansio-osan parempi karttuminen ja perusosan eläkevähenteisyys merkittävää universalismin muuttumista. Tanskassa tilanne on edelleen päinvastainen. Kaikille myönnetään Suomeen verrattuna korkeatasoinen tasasuuruinen peruseläke, joka on jakautunut perusosaan ja lisäosaan. Näiden päälle tulee työskentelystä riippuva suhteellisen vaatimaton ansioeläke. Kuitenkin työantajakohtainen ansaintaeläke on kasvattanut osuuttaan tasasuuruisen peruseläkkeen kustannuksella. Tästä syystä universalismin käsite tulisi määritellä mahdollisimman tarkasti ja pohtia erikseen, mitä universalismin osajärjestelmät todellisuudessa representoivat (ks. esim. Kuhnle 2000, 225).

5.4 Double allegiance -teoria ja sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssi

Euroopan unionin kontekstissa hyvinvointivaltio regiimien kannatuspohja nousee myös konvergenssikeskustelussa esille. Jos EU:n valtaeliitti haluaa lisätä unionin integraation kannatusta esimerkiksi mahdollisten kansanäänestysten takia tai muiden poliittisten syiden vuoksi, eräs luonteva linkki tähän tarjoutuu yhdistämällä sosiaaliturvajärjestelmien kannatuspohja EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kehittämiseen. Myös ammattiyhdistysliikkeen intressissä saattaisi olla nykyistä voimakkaampi unionitasoinen sosiaalipolitiikka. Tällainen tarve voi syntyä halusta taata minimiturva erittäin heterogeenisessä eurooppalaisessa sosiaaliturvajärjestelmien viidakossa tai siitä, että keskinäinen kilpailu pakottaa ehkäisemään kaupankäynnin sosiaaliturvalla. Kuitenkin sosiaaliturvajärjestelmä, jota ammattiyhdistysliike ajaa, saattaisi muistuttaa enemmän vakuutusperusteista kuin universaalista järjestelmää. Erityisesti tärkeiden työssäkäyvien keskiryhmien voima saattaisi johtaa tähän. EU:n alueella, missä korporatiivinen ja

universaali sosiaaliturvaregiimi ovat hyvin edustettuina, unionin kannatuksen voidaan hypoteesin mukaan olettaa kasvavan, jos voidaan osoittaa, että myös suositut sosiaaliturvajärjestelmät hyötyvät siitä. Jos näin on, unioni on löytänyt todellisen substantiaalisen syyn olla aktiivinen institutionaalinen toimija myös sosiaaliturvan alalla. Scharpf (1997, 21–22) toteaa, EU tarvitsee paremman kannatuspohjan legitimoidakseen olemassaolonsa, jos sen luonne muuttuu valtioiden välisestä yhteistyöfoorumista (engl. negotiation system) oman itsenäisen poliittisen vallankäytön instituutioksi. Jos esimerkiksi valtioilla ei ole sosiaaliturvassa veto-oikeutta, voidaan argumentoida, ettei EU ole enää tällä politiikka-alueella vain puhdas itsenäisten valtioiden määräysvallassa oleva toimija, vaan oma itsenäinen päätöksentekijä. Määräenemmistöjen yhteydessä syntyi uusi joukko voittajia ja häviäjiä ja samalla keskustelu integraatioprosessin demokraattisesta luonteesta virisi. Huomattavaa on, että teoriasta ei pysty suoranaisesti päättämään, millainen sosiaaliturvajärjestelmä voisi palvella EU:n tarkoitusta. Vastausta tähän kysymykseen täytyy etsiä muualta – työmarkkinoilta.

Tarkemmin EU:n asemaa itsenäisenä ja legitiiminä poliittisena vallankäytön instituutiona voidaan arvioida van Kersbergenin (2000) avulla (ks. myös Moreno & Palier 2004). Van Kersbergen on tutkinut Euroopan integraatiota ja sosiaaliturvajärjestelmiä Stein Rokkanin teorian kautta. Ferreran (2003, 614–615) tulkinnan mukaan maantieteellisen yhteisön jäsenyyden (engl. membership) määrittävien rajojen (engl. boundaries) luominen ja vakiintuminen käynnistivät eurooppalaisten valtioiden muodostumisen. Valtioprosessi käynnistyi jakolinjojen – kuten kirkko vs. valtio, työläiset vs. kapitalistit, valtaapitävät vs. alamaiset – vastakkainasettelujen, ja sosiaalisten vuorovaikutusmekanismien vakiinnuttua pysyviksi sosiaalisen toiminnan muodoiksi. Teoriassa kansallisvaltion kehittyminen on jaettu neljään kehitysvaiheeseen. Rokkanin valtiomuodostumisen neljäs vaihe on valtion laajeneminen etenkin sosiaalisten oikeuksien alalla (Ferrera 2003, 616; van Kersbergen 2000). Myös Esping-Andersenin (1996, 2) mielestä hyvinvointivaltio on ollut osa kansallisvaltion rakentamista. Yksilöihin kiinnittyvistä sosiaalisista oikeuksista tuli eräs kansallisvaltioiden jäsenyyttä osoittavista tekijöistä (Ferrera 2003, 618). Anttonen ja Sipilä (2000, 149) toteavat, että erityisesti universaalilla sosiaalipolitiikalla on ollut ideologinen perusta kansallisvaltioajattelussa ja kansallisvaltioiden rakentamisessa. Laajemmin tämä yhteys on olemassa koko hyvinvointivaltioideologiassa, joka perustuu kansalliselle ja sosiaaliselle solidaarisuudelle (Lazar & Stoyko 1998, 4). Van Kersbergenin mukaan tämä kriteeri ei toteudu EU:n integraatiossa. Euroopan unionin

integraatio on tällä hetkellä vielä pitkälle ollut tilannekohtaista, ad hoc -syihin perustuvaa säätelyä (van Kersbergen 2000, 4). Esimerkiksi työvoiman vapaan liikkuvuuden periaatteen toteuttamiseksi on järjestetty sosiaaliturvan koordinoiti alun perin ilman omaa sisäistä politiikka-arvoa, siis ad hoc -perustein. Vasta myöhemmin, EU:n sosiaalisen ulottuvuuden synnyn myötä, sosiaaliset asiat ovat saaneet aidon poliittisen merkityksen, supranationaalisen luonteen (van Kersbergen 2000, 10). Myöhemmin (COM (2002) 694 final) on todettu, että myös muiden kuin työntekijöiden vapaa liikkuminen on eurooppalaisen kansalaisuuden tärkeä elementti.

Sosiaalinen suojele ja sosiaalipolitiikka ovat käytännössä 1990-luvulla olleet lähinnä sosiaalista säätelyä (muun muassa koordinaatioasetuksen muodossa) huolimatta monista EU:ssa aloitetuista prosesseista. Lissabonin tavoite muutti tässä mielessä tilannetta oleellisesti. Kuitenkin on syytä huomata, että EU:lla on nyt toimivaltaiset instituutiot ja mahdollisuus säätää lainsäädäntöä sosiaaliturvan alalla. Lisäksi varsinkin avoimen koordinaation avulla EU on saanut myös mahdollisuuden vaikuttaa poliittisten kysymysten priorisointeihin ja ohjeistaa jäsenvaltioita sosiaalisten ja tavoitteiden oikeuksien toteuttamisessa. (Wendler 2004, 3.) Scharpf huomaa lisäksi sen, että EU:n hallintojärjestelmä on asiantuntijaorganisaatio, jossa huomattavat etunäkökohdat tulevat esiin. Tämä on myös universalismin edellytyksiä (Anttonen & Sipilä 2000, 185). Tästä seuraa vaikeus saavuttaa yhteisiä päätöksiä. Siksi EU on keskittynyt juuri niille alueille, joissa yksimielisyys on helpoiten saavutettavissa. Scharpf'n argumentista seuraa, että parhaiten yhteiseen näkemykseen päädytään aloilla, joilla erimielisyydet jo alun alkaen ovat suhteellisen pienet. Toisin sanoen politiikan aloilla, joilla on jo tietyssä mielessä tapahtunut näkemysten, politiikkojen ja tosiasioiden konvergoitumista, unioni voi alkaa toimia omana itsenäisenä poliittisena toimijana ja vaikuttajana. (Scharpf 1997, 25.)

Kuvatun argumentin mukaan kehittyäkseen EU-tasolla sosiaalipolitiikka vaatii ensin tarpeeksi yhtenäisen EU:n. Näyttää siltä, että osittain tämä kehitys on käynnissä. Sosiaaliturvamenot ovat lähes kaikissa EEA 18 -maissa 20–30 prosentin välillä bruttokansantuotteesta riippumatta bruttokansantuotteen määrästä henkeä kohti. Ferreraa (2003, 619) mukaillen voidaan kysyä, muodostaako EU:n kehitys uusia suljettuja ryhmiä tai jäsenklubeja, uudelleen järjestelyjä (engl. destructuring) tai instituutioita sosiaalisen suojele ja siihen kuulumisen tai ei-kuulumisen osalta.

Double allegiance -teoria lähti liikkeelle toisen maailman sodan jälkeisestä Euroopan ja Yhdysvaltojen yhteistoiminnasta. Sodan sirpaloittama Eurooppa ei olisi kyennyt nousemaan jaloilleen ilman Yhdysvaltain merkittävää apua. Lisäksi eurooppalaisten valtioiden keskinäinen riippuvuus kasvoi taloudellisen toimeliaisuuden käynnistyttyä uudelleen. Euroopan unionin edeltäjät perustettiin säätelemään ja rajoittamaan tätä keskinäistä riippuvuutta sekä estämään siten konflikteja. Yhteinen kokemus sodasta ja 1930-luvun lamasta sai aikaan poliittisen halun luoda jotain parempaa Euroopassa (Lazar & Stoyko 1998, 4). Lähtökohta on siis perustaltaan kansallisvaltioissa ja niiden välisessä yhteistyössä. Teorian teesinä on, että ilman integraatiota sodanjälkeinen Eurooppa ei olisi voinut tarjota kansalaisilleen riittävää hyvinvointia ja sitä kautta poliittista, taloudellista ja lopulta myös sosiaalista turvallisuutta. Toisin sanoen integraation hyödyt olisivat tässä suhteessa suuremmat kuin sen aiheuttamat kustannukset. (van Kersbergen 2000, 5.) Samoin Yhdysvaltojen intressissä oli luoda vahva läntinen Eurooppa ja pysäyttää etenevä kommunismi idässä (esim. Gough 1979, 69).

Teesistä voidaan johtaa kysymys, missä määrin jäsenvaltioiden kansalaiset hyväksyvät ja ymmärtävät Euroopan integraation tavoitteet (van Kersbergen 2000, 2). Koska integraation edut on etupäässä tarkoitettu kansallisvaltioiden parhaaksi, poliittisen johdon pyrkimykset integraation syventämiseksi riippuvat siitä, miten hyvin integraatio palvelee kansallisia päämääriä, taloudellista kehitystä ja sosiaalista turvallisuutta (van Kersbergen 2000, 9). Toisin sanoen uskollisuus (engl. allegiance), tuki ja kuuliaisuus sekä viime kädessä poliittinen kannatus Euroopan unionille ja sen integraatiopolitiikalle on kiinni kansallisista tekijöistä, joissa sosiaaliturvajärjestelmillä on oma roolinsa. Se, mitä kansainvälisellä tasolla on sovittu, täytyy pyrkiä selittämään parhain päin hyödyllisenä edistymisenä kansallisille äänestäjäkunnille. Mitä taas oli sovittu kansainvälisellä tasolla, muuttui 1980-luvun lopulla. Tuolloin tärkeimmiksi talouspoliittisiksi päämääriksi tulivat kilpailukyky ja talouden dynaamisuuden lisääminen. Nämä tavoitteet kulmineoitiivat Maastrichtin sopimuksessa ja tästä lähtien EU-politiikka sosiaalisen ja talouden alalla eurooppalaistuivat. (Moreno & Palier 2004, 8.) Kyse on siis taloudellisen paradigman muutoksesta. Koska tällä muuttuneella uudella paradigmalla oli enemmän kansainvälistä ulottuvuutta esimerkiksi globalisaation näkökulmasta, myös EU-aspekti voimistui.

Tämän double allegiance -hypoteesin vastaisesti EU-maista toimii vain Iso-Britannia, jonka poliittinen eliitti on varsin euroskeptinen (Alvarez 2002, 72–73). Tämä tilanne

johtuu siitä, että Isossa-Britanniassa ei näytetä olevan kiinnostuneita EU:n tuomista eduista. Kyse on siis erilaisesta politiikasta verrattuna Manner-Eurooppaan. Jos poliittinen ilmasto kääntyy epäedulliseksi integraatiolle, voidaan toissijaista poliittista kuuliaisuutta pyrkiä lisäämään sosiaaliturvan kehittämisen avulla. Double allegiance -näkökulmassa EU toimii itsenäisenä poliittisena toimijana. Täytyy kuitenkin huomata, että malli noudattaa kansallisvaltioiden kehitystä Rokkanin teorian kautta tulkittuna. Sosiaaliturvajärjestelmien kehittäminen on ollut huomattava projekti nykyisten sosiaalimai hyvinvointivaltioiden historiassa. Nyt kun kansallinen liikkumatila on käytetty monessa mielessä loppuun poliittisen hyväksymisen saavuttamiseksi, katseet ovat kääntyneet integraation sosiaaliseen ulottuvuuteen. Toisaalta näin on pakkokin tehdä, koska kuitenkin halutaan välttää integraatiosta aiheutuvat negatiiviset ulkoisvaikutukset. Nyt kun sisämarkkinat ovat toteutuneet, vaikkakin niissä on todettu vielä olevan merkittävää tehostamisen varaa, on aika omistaa ajatus myös integraation kääntöpuolelle. (Ks. esim. Kiander & Lönnqvist 2002, 24–33 perusteista puuttua markkinoiden toimintaan.) Tämä ajatus on etenkin ns. eurooppalaisen solidaristisen federalismin kulmakiviä (Giubboni 2004, 8). Näkökulman mukaan riittävä taloudellisen integraation poliittinen ja legitiimi kontrolli edellyttää eurooppalaista sosiaaliturvaa. Tämä kehitys vahvistaisi niin kutsuttua kansalaisten Eurooppaa.

Tilanne on muodostunut paradoksaaliseksi Euroopan parlamentin sosiaalidemokraattisen ryhmän kannalta. Ryhmä haluaa pitää sosiaaliturva-asiat esillä unionissa. Kansallisesti kulloinkin hallitusvastuussa olevat sosiaalidemokraattiset puolueet ovat paljolti joutuneet tekemään sosiaaliturvaleikkauksia. Kiinnostavaa tässä on se, että monesti vastuu on siirretty unionille, ainakin puheissa. Teorian mukaan tämä vähentää unionin legitimitettä, erityisesti sellaisen unionin, joka on ollut kääntymässä kohti sosiaalista Eurooppaa. Tässä mielessä sosiaalidemokraattiset puolueet ovat joutuneet hankalaan tilanteeseen, kun ne haluaisivat lisätä unionin vahvuutta sosiaaliturvan alalla. Unionia ei voi yhtä aikaa syyttää sosiaaliturvaleikkauksista ja samanaikaisesti vaatia ottamaan nykyistä merkittävämpi asema sosiaaliturvassa.

Niin kauan, kun poliittinen valta riippuu kansallisesta politiikasta, vaaleista ja poliittisesta osallistumisesta, kansainväliset ratkaisut, neuvottelut, sopimukset ja integraation syveneminen on perusteltava kansallisesti hyväksyttävien, perinteisin, retorisin ilmaisin. Siksi poliittisen yleisön huomio kiinnittyy ensisijaisesti kansallisvaltioiden aktuelleihin

aiheisiin ja vasta toissijaisesti kansainvälisiin integraatiokysymyksiin. Tästä syystä EU-tasolla universalismin vaatimus homogeenisestä yhteisöstä ei täyty. Uusliberalistisen kilpailufederalismin mukaan juuri yhtenäisen kansan – demoksen – puuttuminen EU:ssa estää sen redistributiivisen legitimaation (Giubboni 2004, 6). Mutta tämä vaatimus on kiistanalainen. Ainakaan Rokkanin ajattelussa yhtenäisen kansan vaatimus ei näytä olevan ehdoton. Euroopan unionin poliittiset valtaeliitit ja vaikuttajat Millsin tarkoittamassa mielessä pystyvät toimimaan ja säilyttämään virkansa ja yhteiskunnalliset asemansa vain, jos he pystyvät siirtämään poliittisen yleisönsä, kansalaisten, hyväksynnän kansainväliselle tasolle kotimaisten välittäjädiskurssien avulla. Rokkanin teorian mukaan EU:ssa olisi käynnissä vaihe, jossa valtioita ja myös unionia rakennetaan pikku hiljaa redistributiiviseen suuntaan. Toisin sanoen sosiaalipolitiikkaa kehitetään vähitellen. (van Kersbergen 2000, 9.) Väite sosiaalipolitiikan hitaasta mutta varmasta kehittymisestä on helppo hyväksyä sen takia, että käytännössä tehokkain enemmistökoalitio Euroopan parlamentissa on saavutettu oikeistoryhmän ja PES:n (Euroopan sosiaalidemokraattinen puolue) yhteistyöllä. Komissio toteaa, että esimerkiksi oikeus hakeutua hoitoon toiseen jäsenmaahan antaa vakuutetuille lisäsuojaa ja on konkreettinen askel kohti sosiaalista Eurooppaa (COM (2002) 694 final). Lisähuomautuksena voisi todeta, että mikäli tämä tulkinta on pitävä, se on myös implisiittinen osoitus eurooppalaisen demokratian elinvoimaisuudesta. Myös unionissa ruohonjuuritason ääni kuuluu huolimatta EU:n organisatorisesta demokratiavajeesta. Esimerkiksi Alvarez (2002, 74) toteaa, että kasvava huoli unionin poliittisesta kannatuksesta on osoitus siitä, että integraatio on perimmältään demokraattinen prosessi. Toisaalta demokratiavaje on harkittukin ratkaisu eikä kaikille politiikka-aloille ole välitöntä tarvetta hakea kansan legitimaatiota (esim. yksimielisyysvaatimus sosiaaliturvan alalla) (Scharpf 1997, 20–21). Rajoittamalla integraatiosta päättävää joukkoa, on voitu varmistua integraation etenemisestä. Lienee selvää, että Euroopassa ei edes ole ollut sellaista foorumia, jonka kautta demokratian (kansanvallan) ääni olisi kuulunut (esim. Scharpf 1997, 19). Euroopassa ei ole yleiseurooppalaisia puolueita, Eurooppa-tason poliittisia johtajia tai tarpeeksi laajaa tiedonvälitystä eurooppalaisista poliittisista kysymyksistä. Esimerkiksi välimatka Euroopan parlamentin ja äänestäjien välillä on liian suuri. Tästä osoittavat heikot äänestysprosentit monissa jäsenvaltioissa. Vielä vuonna 1979 ensimmäisissä Europarlamenttivaaleissa kokonaisäänestysprosentti oli noin 64 prosenttia, vuonna 1984 62 prosenttia, vuonna 1989 noin 58 prosenttia ja vuonna 1994 enää noin 55 prosenttia (Euroopan ääni 1998). Paradoksaalista on tosin se, että

äänestysinto laskee nytkin, vaikka parlamentin asemaa on vahvistettu esimerkiksi yhteispäätösmenettelyllä (ks. Eerola & Mylly & Saarinen 2000, 71–74 yhteispäätösmenettelystä). Uuden perustuslain myötä tällä menettelyllä päätettävän lainsäädännön kokonaismäärän arvioidaan nousevan noin puoleen kaikesta lainsäädännöstä. Tosin avoimen koordinaation prosessien yhteydessä komissio on tiedonannossaan (KOM (2003) 261 lopullinen) todennut, että Euroopan parlamentille ei ole löydetty sopivaa funktiota työskentelyssä. Tämä kuvanee prosessien luonnetta lähtökohdiltaan kansallisina keskusteluina komission kanssa.

Poliittisesti äänestysaktiivisuudella ja sosiaalipoliittisilla uudistuksilla saattaa olla yhteys. Universaalien sosiaaliturvan maissa äänestysvilkkaus on ollut kiitettävää. Tämä on ehkä taannut sen, että mahdollisimman pienien ryhmien äänistä on myös tosiasiallisesti kilpailtu. Korporatiivisissa ja tarveharkintaisissa sosiaaliturvamaissa tämä aspekti on heikompi – ääriesimerkkinä Yhdysvallat, jossa äänestysaktiivisuus on pieni. Universaalien sosiaaliturvan järjestelmässä riskiryhmillä, nuorilla, työttömällä, lapsiperheillä ja huonosti koulutetuilla, on suurempi intressi äänestää kuin korporatiivisen maiden järjestelmissä. Korporatiivisessa, taloudelliseen ja työmarkkina-asemaan perustuvassa järjestelmässä näiden ryhmien etu ei pääse välittymään, koska ne eivät voi yhtä helposti vaatia valtiolta sosiaaliturvansa parantamista. Valtiohan ei korporatiivisissa maissa ole yhtä merkittävä sosiaaliturvan rahoittaja. Toisin sanoen korporatiivisessa järjestelmässä sosiaaliturvan kehittymisen ja riskiryhmien välissä on yksi porras enemmän, joka puuttuu universaalien järjestelmän sosiaaliturvamaista, poikkeuksena ehkä tulopoliittikka ja tulopoliittiset kokonaisratkaisut.

Redistributiivisen kehityksen taustalla on, että Euroopan integraation suosio on hiljalleen hiipunut vuodesta 1991 lähtien (van Kersbergen 2000, 11–12). Osaltaan unionin epäsuosiota 1990-luvulla selittänee jäsenmaiden heikko taloudellinen kehitys, jota EU:n johdolla ei ole tehokkaasti pystytty piristämään. Piristymisen sijasta on puhuttu eurosclerosisista ja Euroopan kilpailukyvyn tehostamisen tarpeesta suhteessa Yhdysvaltoihin ja Japaniin sekä kehittyviin markkinoihin. Jäsenmaiden äänestäjäkunnille on täytynyt voimistaa unionia uusilla toiminta-alueilla, jotta eurokansalaiset huomaisivat EU:n integraation sosiaalisen puolen (Moreno & Palier 2004, 15). Tässä sosiaalinen ulottuvuus on noussut esiin. Euroopan unionia ei yleisesti tueta, jos siitä ei koeta saatavan lisähyötyä. Taloudellisen hitaan kasvun aikana tätä hyötyä on vaikea osoittaa. Jos taas

EU:n piirissä halutaan laajemmin osoittaa unionin tarpeellisuutta utilitaristisesti ajattelevalle euroyleisölle, sosiaalisen suojelun ja sosiaaliturvan seurantajärjestelmien (engl. method of the best practices) vaikutus kasvaa. Tämä kaventaa kansallista liikkumatilaa sosiaaliturvan alalla (van Kersbergen 2000, 13–14). Ottaen huomioon tarve ryhdistäytyä Euroopan ulkopuolisen kilpailun edessä ja estää Euroopan sisäinen kilpailu sosiaaliturvan alalla, seurauksena saattaa hyvinkin olla sosiaaliturvajärjestelmien hidas konvergoituminen.

Van Kersbergenin muotoilemaa ajatusta voidaan myös kritisoida. Ensimmäisenä voidaan huomauttaa, että EU:n kannatuksella on muitakin ulottuvuuksia kuin legitimaation hankkiminen. Alvarez (2002) on tutkinut unionin kannatusta erityisesti ammattiyhdistysjäsenyyden, poliittisen liberaaliuden vs. konservatismiin, stratifikaation ja luokka-aseman kautta. On siis hyvä muistaa, että van Kersbergenin ajatus on rajattu näkökulma teemaan.

On esitetty myös lähes päinvastainen tulkinta EU:n laajenemisesta sosiaaliturvan alalla ja demokratiavajeesta. Wendler (2003, 3–4) summaa argumentin niin, että sosiaalinen Eurooppa ei edistä, vaan vaarantaa integraation lisäämällä kansalaisten epäluuloa ja vieraantuneisuutta unionin instituutioihin. Ajatuksen taustalla on näkemys siitä, että ensin pitää olla legitimaatio sosiaaliselle Euroopalle ja vasta sitten toteuttaa se eikä päinvastoin. Double allegiance -teoria olettaa tilanteen olevan toisinpäin. Sosiaalinen Eurooppa lisää yhteisön legitimaatiota lähentämällä kansalaisia Euroopan unioniin.

Toinen vaikeasti tulkittava havainto on, että EU-alueella kansalaiset luottavat enemmän EU:iin kuin kansallisiin parlamentteihin ja hallituksiin. Jos tämä on totta, voidaan sen argumentoida edistävän universalismia eräänä yleiseurooppalaisena sosiaaliturvamuotona. Euroopan unionin edellä luottamusindeksissä ovat Yhdistyneet kansakunnat. (European Commission 2004b, 5.) Teorian kannalta havainto on ongelmallinen, koska silloinhan EU:n legitimaation pitäisi olla kunnossa, eikä silloin tarvitsisi nostaa EU:n aktiivisuutta sosiaalisen suojelun alueella kannatuksen nostamiseksi. Myös universalismi hyötyisi tästä, koska järjestelmä on vahvasti valtiosidonnainen (Anttonen & Sipilä 2000, 185). Tätä implikoi mm. valtion suuri maksajarooli verorahoituksen kautta sekä keskitetty sosiaaliturvan toimeenpano ja hallinnointi. Tätä kannatuksen ristiriitaa voi yrittää selittää sillä, että teorian mukaan

kansalliset poliittiset diskurssit ovat se nimenomainen foorumi, josta EU instituutiona ammentaa voimansa toimia. Koska kansallisiin instituutioihin ei luoteta, teorian mukaan tällöin myöskään EU-instituutiot eivät olisi legitiimejä. Tämä argumentti nojaa kuitenkin siihen premissiin, että politiikan areenana nähtäisiin kansallisvaltiotaso eikä EU-taso. Tämä implikoisi sitä, että EU ei täytä autonomisen poliittisen toiminnan edellytyksiä. Näkemykseen on helppo yhtyä, jos ajattelee EU-parlamentin suhteellisen heikkoa roolia kansalaisten mielissä.

6 Sosiaaliturvajärjestelmien konvergoituminen EU:ssa – universalismin tulevaisuus

Länsimaisten hyvinvointivaltioiden kohtaamat sosiaaliturvan haasteet ja paineet voidaan jakaa ulkoisiin (eksogeenisiin) ja sisäisiin (endogeenisiin) muutosvoimiin. Hyvinvointivaltioista (engl. welfare states) ja sosiaaliturvamalleista riippumattomia ulkoisia tekijöitä ovat esimerkiksi globalisaatio (laajasti ymmärrettyinä tällä tarkoitetaan taloudellista avoimuutta ja siitä johtuville riskeille altistumista) ja Euroopan taloudellinen yhdentyminen EU:n johdolla sekä siirtolaisuus. Hyvinvointivaltioiden ja niiden sosiaaliturvajärjestelmien sisäisiä muutosvoimia ovat muun muassa talouskasvu, deindustrialisaatio, väestöllinen muuntuminen, etuusjärjestelmien kypsyminen, naisten työllisyyskysymykset, lyhyemmät työurat, etnisten vähemmistöjen asema, perhe-elämän muutokset ja länsimaisten yhteiskuntien yksilöllisyyden korostaminen. (Clasen 2002, 72; Jæger & Kvist 2003, 555.) Tutkimuksessa ei ole saavutettu yksimielisyyttä ulkoisten ja sisäisten muutostekijöiden painoarvosta. Esimerkiksi Jæger & Kvist (2003) pitävät sosiaaliturvajärjestelmien muutoksessa sisäisiä tekijöitä merkityksellisempinä kuin ulkoisia tekijöitä. Näin he argumentoivat hyvinvointivaltioiden kriisiytymistä (engl. retrenchment, recalibration ym.) vastaan.

Näiden muutoksen pääkomponenttien lisäksi hyvinvointivaltioiden muuttumiseen vaikuttaa moni muu tekijä. Pohjoismaisen universalismin kannalta tällainen kiinnostava tutkimuskysymys on sosiaalidemokraattisen aatteen muuttuminen. Lazar ja Stoyko (1998, 7–8) huomaavat, että ne sosiaalidemokraattiset puolueet, jotka ovat menestyneet vaaleissa, ovat siirtyneet ideologisesti oikealle. Clasen (2002) toteaa, että sosiaalidemokraattiset puolueet Pohjoismaissa, Isossa-Britanniassa (Labour) ja Saksassa (SPD) ovat toteuttaneet monia epäsuosittuja sosiaalipoliittisia uudistuksia. Tämä saattaa tulevaisuudessa heikentää universaaleja perusarvoja. Esimerkiksi Ruotsissa uuden eläkejärjestelmän myötä entistä useampi tulee ansioperusteisen eläkejärjestelmän piiriin (Bergh 2004, 761). On kuitenkin vaikeaa sanoa, merkitseekö edellä mainittu Ruotsin esimerkki ratkaisevalla tavalla etäännyttä universalismin periaatteille rakennetuista sosiaaliturvajärjestelmistä. Tämä pohdinta liittyy valtio-opillisiin tutkimuskysymyksiin poliittisesta kannatuksesta (engl. electoral competition) ja etunäkökohtien välittymisestä (engl. interest formation). Hyvän yhteenvedon ja analyysin näistä näkökulmista tarjoaa Kite (2002).

Tässä tutkimuksessa on rajoitettu EU:sta ja taloudellisesta integraatiosta johtuviin näkemyksiin sosiaaliturvajärjestelmien muutoksesta ja erityisesti konvergoitumisesta. Tutkimussuunta on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi EU:n sosiaalipoliittisen ulottuvuuden voimistumisen myötä (Castles 2004, 73). Yhtäläillä huomio kohdistuu sosiaaliturvajärjestelmien rakenteen (esimerkkinä eläkejärjestelmä) vaikutuksiin ja työmarkkinoiden merkittävään asemaan rajoituspohjan turvaajana. Tutkimuksessa on analysoitu myös väestöllistä muutosta, koska sillä on etenkin vanhuusturvan kannalta suuri merkitys ja se muuttaa tärkeytensä vuoksi herkästi universaalien ja työperusteisten sosiaaliturvamenojen keskinäistä suhdetta. Se, että tutkimus keskittyy näihin aiheisiin, ei tarkoita, etteivätkö muut näkökulmat olisi merkittäviä.

6.1 Taloudellinen integraatio, globalisaatio ja Euroopan unioni

Merkittävin sosiaalisen suojelun (engl. social protection, ransk. protection sociale; ks. Kari 1997; Kari & Pakaslahti 2003, 34 määritelmästä) – kuten EU-ilmaisu sosiaaliturvan ja siihen liittyvän politiikan alalla kuuluu – järjestelmien muutosvoima on yleismaailmallinen taloudellinen yhdentyminen (Cornelisse & Goudswaard 2002; Sykes 1998, 19; Terwey 2004, 109). Vertailevassa yhteiskuntatieteessä on siirrytty kapitalististen ja toisaalta kommunististen maiden kehityksen (esim. Gough 1979) ja teknologisen innovatiivisuuden sekä talouskasvun tutkimuksesta EU:n sisäisten taloudellisten ja sosiaalisten ilmiöiden muuttumisen tutkimukseen (Tomka 2003, 249). Kuitenkin jo esimerkiksi Gough (1979, 57–58) toteaa OECD-maiden sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuuksien konvergoituneen sekä hyvinvointipolitiikkojen yhdenmukaistuneen. Uusi EU:iin keskittynyt tutkimussuuntaus on yksipuolinen, jos se samalla unohtaa muut merkittävät OECD-maat ja kehittyvät taloudet. Tällä on merkityksensä erityisesti globalisaation vaikutusten tutkimisessa. Myös Castles (2004, 76) toteaa, että vertailua tarvitaan laajemman maajoukon kanssa, jotta pystytään tarkemmin erittelemään ns. Euroopan sosiaalisen mallin ainekset. Toisin sanoen pelkkä EU:iin keskittyminen ei näytä riittävän. Erityisesti tulisi tutkia, miten uusien teollistuvien maiden sosiaaliturva on kehittynyt verrattuna läntisiin teollisuusmaihin. Tästä on huomauttanut myös Esping-Andersen (1996, 2). Kysymys on siitä, millaisia sosiaaliturvajärjestelmiä kehittyvissä maissa syntyy. Deaconin (2005)

mukaan tarvitaan globaalia sosiaalipolitiikkaa maailmanlaajuisten taloudellisten prosessien vastapainoksi. Tässä tutkimuksessa on annettu yleiskuva empiirisestä konvergoitumistutkimuksesta luvussa 3. Tutkimuksen analyysi keskittyy erityisesti EU-maihin.

6.1.1 Integraatio – uhka vai mahdollisuus sosiaaliturvajärjestelmille?

Euroopan unionin globalisaatio- ja integraatiotutkimus voidaan jakaa suoraan unioniin ja sen instituutioihin perustuvaan yhdenmukaistumiseen ja toisaalta muuhun talouden konvergoitumiseen (Cornelisse & Goudswaard 2002, 3; vrt. Leibfried & Pierson 2000). Näiden syiden ja tekijöiden tarkempi analyysi auttaa myös kansallisesta näkökulmasta ottamaan integraation mahdolliset vaikutukset paremmin huomioon. Tarkemmin integraation historiaan ja taustaan voi perehtyä muun muassa Urwinin (1992) avulla.

Teoreettisesti taloudellinen integraatio joko edistää tai haittaa sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistumista (Cornelisse & Goudswaard 2002, 3). On myös mahdollista, että taloudellinen integraatio ei vaikuta juurikaan sosiaaliturvajärjestelmiin. Castles (2004, 75) toteaa, että etenkin konvergoituminen ylöspäin (engl. upward harmonization) on ollut EU-instituutioista lähtevä kehityskulku. Yleisesti eurooppalaisten valtioiden integraation taustalla on ollut pyrkimys vakaaseen talouskasvuun. Mikäli integraatiolla pystytään vaikuttamaan talouskasvua ylläpitäviin ja vakauttaviin tekijöihin, (ks. esim. Baumol & Blinder 1991, 822–823) on selvää, että integraatiolla on myönteinen vaikutus myös sosiaaliturvajärjestelmiin. Tämän tutkimuksen kannalta on merkittävää, että työmarkkinoiden toiminta on sosiaaliturvajärjestelmien näkökulmasta tärkeä selittävä tekijä (Chapon & Euzéby 2002, 4; Euzéby 2004). Euroopan unionin kontekstissa tämä tarkoittaa perusvapauden eli työvoiman liikkuvuuden toteutumista. Yleisen käsityksen mukaan työvoiman liikkuvuus aiheuttaa paineen kehittää sosiaaliturvajärjestelmiä tästä näkökulmasta (Cornelisse & Goudswaard 2002, 5). Tästä on esimerkkinä Suomessa hyväksytty esitys ns. soveltamisalalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (Solmu 3/2003; HE 76/2004).

Tämän näkemyksen mukaan siirtolaisuus esimerkiksi Espanjasta, Portugalista ja Kreikasta, tulevaisuudessa Puolasta ja Baltian maista aiheuttaisi

sosiaaliturvajärjestelmään muutoksia, jotka vapauttaisivat työntekijöitä ja heidän perheitään perinteisestä perhekeskeisestä sosiaaliturvamallista. Hypoteettisesti muun muassa lapsilisät, vanhuuspalvelut ja muut etuudet kehittyvät nopeammin edellä mainituissa maissa, koska osa työikäisestä väestöstä on muuttanut pois. Samoin naisten työssäkäynti on lisännyt perhe-etuksien sekä sosiaali- ja hoivapalveluiden tarvetta (Bonoli 2004, 4). EU 12 -maissa tästä onkin pientä viitettä. Empiirisesti voidaan tarkastella vertailevasti niitä turvan alueita, jotka nimenomaan tuovat paremmat yksilöoikeudet (vrt. ns. perheenelättäjämalli). On mahdollista tutkia esimerkiksi Kreikan sosiaaliturvajärjestelmää perhe-etuksien osalta ja paikallistaa sosiaaliturvan muutosten toteutus verrattuna muuttoliikkeeseen. Toisaalta hypoteesin vastaisesti voi olettaa, että perheen koostumus voi muuttaa tilanteen. Jos esimerkiksi Kreikasta perheen vanhin poika lähtee siirtotyöläiseksi Saksaan, tästä ei aiheudu yhtä suurta painetta kehittää perhe-etuksia ja vanhuusturvaa kuin jos perheen ainut naispuolinen jäsen lähtisi siirtotyöläiseksi. Oletettavasti kuitenkin juuri miehet ovat herkemmin muuttaneet.

Työvoiman liikkuminen rikkoo tiettyssä mielessä vanhoja perhe- ja tukirakenteita. Näin on saattanut käydä etenkin Etelä-Euroopan perhekeskeisissä yhteisöissä. Tästä syntyy tarve järjestää parempi turva niille, jotka siirtyvät työskentelemään muihin maihin. Euroopan unionin koordinoitilainsäädäntö (asetus 1408/71 ja sen voimaannpanoasetus 574/72) poistaa tältä osin ongelmia ja estää väliinpuotoamisia. Yleisesti taloudellisen yhdentymisen voidaan olettaa talouskasvun kautta parantavan sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusedellytyksiä. (Cornelisse & Goudswaard 2002, 5.)

Taloudellisen integraation on myös haitallista kansallisille sosiaaliturvajärjestelmille. Merkittävin ilmiö on niin sanottu sosiaalinen polkumyynti eli dumppaus. Käsitteenä sosiaalinen dumppaus on monenkirjava. Yleisesti se tarkoittaa kuitenkin johonkin ulkoiseen paineeseen reagointia. Periaatteessa dumppausta voi esiintyä markkinoiden kautta välittyneenä. Käytännössä kyse on pääomasijoitusten tekemisestä halvan työvoiman maihin tai yritysten siirtoja näihin maihin. Toisaalta sosiaaliseen polkumyyntiin liittyy myös valtioiden aktiivinen rooli. On mahdollista, että työvoimakustannuksia leikataan lainsäädäntöteitse talouspoliittisista syistä. Kyse on siis työn hinnan säätelystä. Lisäksi on mahdollista karsia sosiaaliturvaa niin, että järjestelmän rahoitus kevenisi. Keinona on tällöin muuttaa turva selektiiviseksi eli tarve- tai

tuloharkintaiseksi. (Alber & Standing 2000, 100; Castles 2004, 3–4.) Euroopan unionissa tämä ei ole empiirisesti näyttänyt suositulta vaihtoehdolta.

Sosiaalista dumpppausta voi esiintyä hillitymmässäkin muodossa. Eräs keino on jarruttaa sosiaaliturvauudistuksia (engl. non-decision making). Kyse on tietoisesta sosiaaliturvajärjestelmien stagnaatiosta. Pidättäydytään tekemästä sosiaaliturvan parannuksia. Käytännössä uudistuksia ei haluta tehdä kustannusten pelossa. Kiinnostava, mutta vähän ajateltu aspekti on, että sosiaalinen dumpppaus voi olla tahallista. Sen avulla on mahdollista rapauttaa kilpailijamaiden sosiaaliturvajärjestelmiä ja instituutioita. (Alber & Standing 2000, 100.) Ajatus siitä, että on yhtä tärkeää tutkia sitä, mitä uudistuksia tai leikkauksia ei ole tehty kuin sitä mitä on tehty, on analoginen aatehistoriallisen tutkimusmetodologian kanssa. Aikoinaan 1400- ja 1500-luvun poliittisessa kirjallisuudessa ei ollut mahdollista lausua kaikkia poliittisia kannanottoja ääneen. Tästä syystä kehittyi hillitty tapa välittää ajatuksia epäsuorasti. Esimerkiksi jonkin epäsuositun hallitsijan suunnaton ylistäminen saatettiin itse asiassa tulkita tämän kritiikiksi. Nykypäivän sosiaalipoliittinen sovellutus tästä voisi olla tutkia vaikkapa sitä, mitä uudistuksia tai leikkauksia ei ole pystytty toteuttamaan ja millä edellytyksillä nämä ovat kaatuneet. Tästä voidaan saada näkökulma siihen, millainen sosiaaliturvan kehitystrendi on ollut. Verifioiminen on kuitenkin hankalaa eikä tässä tutkimuksessa ole otettu asiaa huomioon teoreettisen vaihtoehdon toteamista lukuun ottamatta.

Työvoiman muuttoliike voi aiheuttaa niin sanotun käänteisen valikoitumisen (engl. reverse selection). Toisin sanoen tilanteessa, jossa muuttaminen maiden välillä on kiinni omasta tahdosta ja etuudet maksetaan maasta toiseen, voi syntyä tilanne, jossa hyväosaiset siirtyvät matalan verotuksen maihin ja huono-osaiset korkean sosiaaliturvan maihin joko työnhakijoiksi tai etuuskien toivossa. Kirjallisuudessa tällaista ilmiötä on nimitetty englanninkielisillä termeillä social shopping, social tourism tai social and tax nomadism. (Cornelisse & Goudswaard 2002, 6; Chapon & Euzéby 2002, 43.) Uhkaavan tilanteen korjaamiseksi luotiin 1990-luvun alussa Maastrichtin sopimuksen liitteeksi Euroopan sosiaalipöytäkirja (engl. European Social Protocol), jonka tuloksena on säädetty direktiivejä, jotka koskevat muun muassa epätyypillisiä työsuhteita ja vanhempainvapaita (Wendler 2004, 3). Iso-Britannia hyväksyi 1997 sosiaalipöytäkirjan ja se liitettiin Amsterdamin sopimukseen. Aiemmin vuonna 1992 omaksuttiin suositus sosiaalisen suojelun tavoitteista ja politiikoista (Euzéby 2004, 92). On olemassa

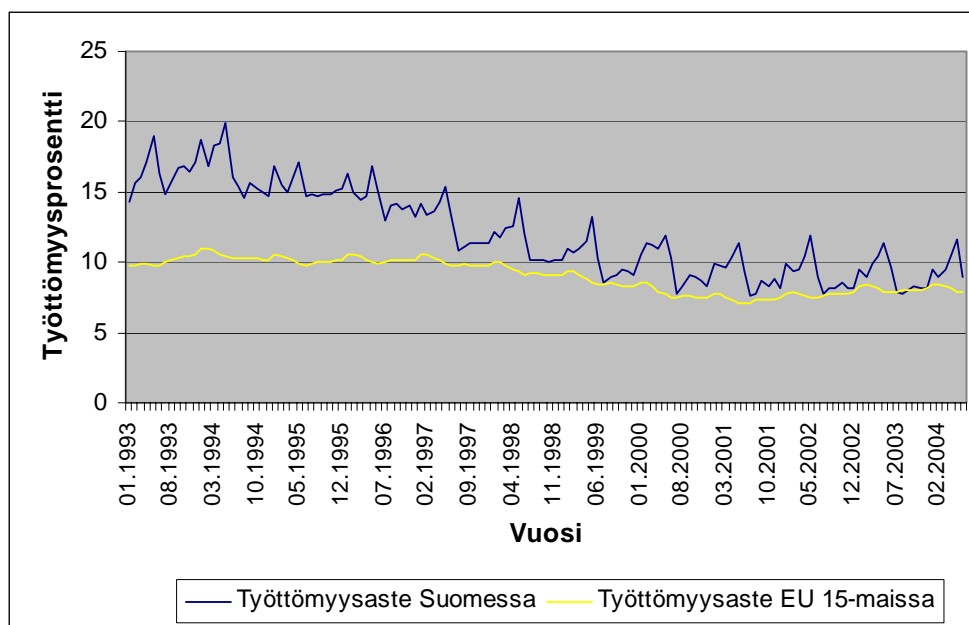
ristiriitaista evidenssiä sosiaalisen polkumyynnin eli dumpkauksen mahdollisuudesta. (James 1998, 31, 38.) Sosiaalisen turismin vaara on kuitenkin otettu tosissaan. Lähes kaikki vanhat EU:n jäsenmaat päättivät itälaajenemisen kynnyksellä rajoittaa uusien jäsenmaiden työvoiman vapaata liikkuvuutta vetoamalla sosiaaliturvakysymyksiin. Komissio (KOM (2003) 312 lopullinen) on silti arvioinut, että itälaajentumisen vaikutus työvoiman liikkuvuuteen on melko vähäistä. Teoreettisesti olisi voinut ajatella, että ongelma olisi ollut hankalampi asumisperusteisissa maissa. Työvoiman liikkuvuus olisi ollut suurinta Keski-Euroopassa, jos otetaan huomioon Pohjoismaiden etäisyys merkittävimpiin uusiin jäsenmaihiin.

Koveneva kilpailu avoimien markkinatalousmaiden välillä voi myös aiheuttaa niin sanotun race-to-the-bottom -efektin. Sosiaaliturvan kannalta tämä tarkoittaa tilannetta, jossa turvan tasosta ja kattavuudesta on tingittävä taloudellisen kilpailun vuoksi (Cornelisse & Goudswaard 2002, 6; Castles 2004, 4). On esimerkiksi kevennettävä yritysten sosiaaliturvamaksuja, jotta maasta pois siirtyminen ei tulisi kyseeseen. Esimerkiksi Tanskassa työntekijä maksaa suurimman osan sosiaaliturvamaksuista veroina. Vastaava ilmiö on yhtiöverotuksessa. Tanskassa ulkomaisen yhtiön on ollut mahdollista päästä ns. kakkosverotuksen piiriin, mikäli yritys voitiin katsoa "ulkomaalaiseksi". Tämä tuo yritykselle huokeamman verotuksen. Yleisesti verotusta ja palkkaverojen keventämistä perustellaan muun muassa työnteon kannattavuuden lisäämisellä (Chapon & Euzéby 2002, 37). Empiirisesti hyvinvointi, sosiaaliturvajärjestelmät ja kansainvälistyminen eivät näytä olevan periaatteessa ristiriidassa keskenään. Sosiaaliturva ja sosiaalimenot ovat kehittyneet pääasiassa samaan tahtiin kansainvälistymisen ja talouden avautumisen kanssa. Näiden kahden muuttujan välillä vallitsee positiivinen korrelaatio. Poikkeuksena on ehkä Suomen ja Ruotsin tilanne 1990-luvun puolivälissä. Tanska ja Norja puolestaan eivät joutuneet 1990-luvulla kansainvälistymisestä johtuviin ongelmiin. Norja saattoi tukeutua öljytuloihinsa eikä maa liittynyt EU:iin. Tanska vältti ongelmat ehkä siitä syystä, että maa oli jo avautunut aiemmin ja liittynyt EU:iin parikymmentä vuotta aiemmin. Muutenkin Tanskassa oli liberalisoitu talouselämää varhaisemmassa vaiheessa, 1970-luvulla. (Kosonen 2003, 49–50, 53; Jæger & Kvist 2003, 560 - 561.)

Myös Castles (2004) torjuu globalisaatiosta ja integraatiosta johtuvan hyvinvointivaltio-kritiikin. Castles katsoo, että empiirinen tuki sosiaalisen polkumyynnin

yleisyydestä ja race-to-the-bottom -efektin laajuudesta on kapeaa. Yhdysvaltalaisissa tutkimuksissa (Allard & Danziger 2000 ja Berry & Fording & Hanson 2003) todistusaineisto efektistä on ollut vähäistä. Castles (2004, 25–28) toteaa, että vuosina 1980–1998 sosiaalimenoihin käytettiin hänen analysoimissaan 21 OECD-maassa rahaa noin 4 prosenttia enemmän suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ainoastaan Irlannissa ja Alankomaissa sosiaaliturvamenot supistuivat. Castlesin tulosta voi epäillä, koska 1980-luvulla globalisaatio oli vähäisempää kuin nyt. Kuitenkin tämän tutkimuksen mukaan 1990-luvulla ei ole tapahtunut dramaattista muutosta aikaisempaan ja siten Castlesin päätelmä näyttää oikealta. Näin arvioivat Jæger & Kvist (2003, 561).

Empiirisesti sosiaaliturvamenot kasvoivat länsimaissa vuosikymmenen puolivälissä talousvaikeuksien vuoksi, mutta tasaantuivat myöhemmin ja ovat keskimäärin hieman korkeammalla tasolla nyt kuin vuosikymmenen alussa. Kasvu johtui erityisesti työttömyyden lisääntymisestä. Kuvioissa 3 on esitetty työttömyysasteen kehitys 1993–2004.



Kuvio 3: Työttömyysaste Suomessa ja EU 15 -maissa vuosina 1993–2004 (1-6).

Lähde: Eurostat ja Tilastokeskus

Ensiksi kuviosta käy selvästi ilmi työttömyyden vaihtelu 1990-luvun kuluessa. EU:ssa on todettu (KOM (2003) 312 lopullinen), että esimerkiksi työvoiman vapaasta

liikkuvuudesta aiheutuneet ongelmat ovat olleet vähäisiä ja jopa edesauttaneet siirtotyöläisiä palaamaan takaisin kotimaihinsa. Toiseksi Castlesin mukaan yhdelle selitettävälle muuttujalle on analyseissä annettu kohtuuttoman suuri painoarvo. Esimerkiksi väestöllinen muuntuminen vaihtelee paljon maasta toiseen myös EU-alueen sisällä. Käytännössä esimerkiksi vanhuuseläkemenot ovat divergoituneet vuodesta 1980 vuoteen 1998 (Castles 2004, 85). Kolmanneksi yhden maan ongelmat on laajasti yleistetty koskemaan kaikkia tai ainakin useimpia läntisiä teollisuusmaita ilman, että olisi tarkemmin tarkasteltu sitä, koskevatko nämä ongelmat yhtä paljon kaikkia maita. Näyttää myös siltä, että kilpailukykyindekseissä Suomi ja Pohjoismaat yleensä näyttävät pärjäävän ennako-oletuksista huolimatta hyvin. Ei siis näyttäisi olevan perusteltua siirtää tuotantoa halvemmän työvoiman maihin. (Ks. Huber & Stephens 2002, 47.) Tämä ei ehkä kuitenkaan pidä paikkansa teollisuudessa, jossa tuotannon siirtyminen ulkomaille on jatkunut.

Paitsi edellä kuvatuilla seikoilla myös yhteisen rahan, euron, tuoma läpinäkyvyys palkka- ja sosiaalikulujen muodostumisesta luo paineita vähentää palkkaeroja. Morenon ja Palierin (2004, 6) mukaan euro on luonut paineita pienentää julkisia budjettivajeita. Samoin sosiaalimenoja ja muita sivukuluja voidaan valtioiden välisen kilpailukyvyyn nimissä käyttää kilpailukeinoina. Toisin sanoen, kun valuutan devalvaatiomahdollisuus on poistunut eikä rahamarkkinakorkoihin voi vaikuttaa, ainoaksi suuren kertaluokan menoeräksi jäävät sosiaaliturvavakuutusmaksut (Chapon & Euzéby 2002, 45). Tämän säästämahdollisuuden avautuminen saattaa merkitä pitkällä aikavälillä tiettyä konvergenssia kohti yleisempiä etuustasoja tai johtaa sitten laajempaan sosiaaliseen unionipolitiikkaan.

Unionissa paineita sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssille nähdään syntyvän jäsenmaiden taloudellisesta kasvusta (Chapon & Euzéby 2002, 40). Jos talouskasvua ei ole lainkaan, se on olematonta tai hidasta, sosiaaliturvajärjestelmät joutuvat leikkauspaineiden alle, kuten Suomen ja Ruotsin viime vuosikymmenen tilanne osoitti. Tämä näkyy myös tämän tutkimuksen empiirisessä aineistossa. Myöhemmin esitettävissä kuvioissa huomataan, että Pohjoismaat ovat jääneet jälkeen myönteisestä sosiaaliturvamenojen kehityksestä. On kiinnostavaa huomata, että aikanaan ongelmat johtuivat voimakkaasta työttömyyden kasvusta ja hitaasta talouskasvusta.

Teoreettisesti voidaan ajatella, että työvoiman ja pääomien vapaa liikkuvuus saavat aikaan samanlaisen ilmiön (James 1998). Taloudesta johtuvat muutostekijät ovat säännöstelyn purkaminen (deregulaatio, joka Suomen osalta 1990-luvulla sattui onnettomaan aikaan Neuvostoliiton kaupan romahdettua samaan aikaan), vaatimukset korjata sosiaaliturvasta aiheutuvat markkinavääristymät (vrt. keskustelu verotuksen vääristävästä vaikutuksesta), työnteon lisäämisvaatimukset, väestön vanheneminen ja muun muassa edellä mainitut kilpailukykytekijät (Sykes 1998, 20). Tietysti merkittävän institutionaalisen lisänsä muutokseen on tuonut EMU:n (engl. European Monetary Union) vakaus- ja kasvusopimus, jonka periaatteessa pitäisi rajoittaa jäsenmaiden budjettivajeet sovittuihin rajoihin (Chapon & Euzéby 2002, 42–43; Terwey 2004, 109–110). Käytännössä sopimuksen noudattaminen on osoittautunut vaikeaksi (ks. esim. Kauppalehti 6.9.2004). EU:n vanhoista jäsenmaista huolestuttavin julkisen talouden alijäämä vuonna 2003 oli Kreikassa, Ranskassa, Saksassa ja Isossa-Britanniassa (Työeläkevakuuttajat 29.11.2004). Tässä mielessä vaihdos keynesiläisestä suhdannepolitiikasta uusliberalistiseen talousteoriaan ei ole ollut tyydyttävä.

Tutkimuksen metodologian näkökulmasta on myös hyvä pitää mielessä EU:n politiikan luonne. Esimerkiksi Kari (2003) ja Sakslin (2004b) ovat arvioineet EU:n uuden perustuslakiehdotuksen vaikutuksen sosiaaliseen suojeluun olevan vähämerkityksinen, koska se ei laajenna EU:n toimivaltaa. Usein näennäisesti suurista hyppäyksistä seuraa kovin vähän tai tulos ei ole lyhyellä aikavälillä mitenkään ennustettavissa. Tilanne muistuttaa jollain tavalla neuvostoajojen tiedettä, kremnologiaa (ehkä osuvampi termi olisi nykyisin eurologia), jonka avulla Kremlin politiikkaa yritettiin ennustaa, usein huonoin lopputuloksin. Sakslin (16.9.2004) huomaa, että uuden perustuslain sisältämä perusoikeuskirja (engl. Charter of Fundamental Rights) toimisi vähintäänkin poliittista päätöksentekoa kehystävänä ja ohjaavana velvoittavana ohjeena ja periaatekokoelmana. Kansalliset perustuslait määrittäisivät edelleen pääosassa sosiaalisista ja taloudellisista oikeuksista. Tämä saattaa pitkällä tähtäimellä asettaa eurokansalaiset epätasa-arvoiseen asemaan eikä se edistä EU:n yhtenäisyyttä. Paineita sosiaaliturvan harmonisoinnille saattaa syntyä tällä tavalla. Yleiseurooppalainen sosiaalinen strategia painottaa materiaalsen sosiaaliturvan sijaan ihmisten potentiaalisten kykyjen tukemista ja kehittämistä (Hellsten 2004, 142). Siksi seurantaprosessit lienevät vielä pitkän aikaa merkittävin eurooppalainen sosiaaliturvan foorumi. Näyttääkin siltä, että prosessien määrä tulee lisääntymään (Jæger & Kvist 2003, 561).

6.1.2 Sosiaaliturvajärjestelmät ja EU:n sisämarkkinat

Timosen (2001, 35–36) mielestä globalisaatio on merkittävin tekijä hyvinvointivaltioiden kehityksessä, koska markkinat määrittävät sosiaaliturvan toimintamahdollisuuksia. Luonnollisesti EU:lla on tässä suurin merkitys. Kari ja Saari (2005, 142) toteavat, että sosiaaliturvan ja sisämarkkinoiden välinen yhteys on voimistunut. Sosiaalipolitiikassa avoimen koordinaation menetelmä on lisännyt EU:n merkittävyyttä. EU:n komissio onkin katsonut tarpeelliseksi selkeyttää koordinoitua sosiaalisen suojelun alalla (KOM (2003) 261 lopullinen; ks. uusimmista vaiheista Kari & Saari 2005). Vaikka Timonen myöntää EU:n merkityksen, hänen mielestään EU:n vaikutus on kuitenkin toissijaista verrattuna taloudelliseen kehitykseen: näin argumentoivat myös Leibfried & Pierson (2000). Timonen käyttää esimerkkinä Ruotsin talouspolitiikan linjamuutosta 1990-luvun lopulla ja silloista halua liittyä EMU:un. Myös komissiossa ajatellaan, että sisämarkkinoilla on ”tärkeitä yhteiskunnallisia seurauksia” (KOM (2003) 261 lopullinen). Siksi näyttää siltä, että institutionaalinen EU-paine sosiaalipolitiikassa ei ole vielä niin voimakas kuin voisi olettaa. Vastaavaan tulokseen ovat empiirisessä tutkimuksessaan päätyneet Cornelisse ja Goudswaard (2002).

Leibfried ja Pierson (2000) on suositeltavaa lukemistoa niille, jotka edelleen vankasti uskovat sosiaalipolitiikan Suomessa riippuvan vain kansallisista tai ainakin erittäin suurelta osin kansallisista tekijöistä. Leibfriedin ja Piersonin neofunktionalistinen teesi on, että EU:n vaikutus sosiaali- tai hyvinvointivaltioihin ja näiden sosiaaliturvajärjestelmiin ei niinkään johdu aktiivisesta, yhteisestä EU-tason sosiaalipolitiikasta, jonka tehtävä on komission mukaan tukea, syventää ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa (KOM (2003) 261 lopullinen). Euroopan unionin vaikutus johtuu pikemmin eräänlaisesta sisämarkkinamekanismin ulkoisvaikutuksesta (engl. spillover). Tämä tarkoittaa sitä, että muiden EU:n toimivaltaan kuuluvien politiikkalohkojen vaikutus siirtyy markkinamekanismin kautta myös sosiaalipolitiikan toteuttamiseen. Myös Scharpf (1997, 28) toteaa, että nyt sosiaaliturvajärjestelmien menojen leikkausten perusteena käytettävät taloudellinen integraatio, kilpailu, globalisaatio ja rajoitusten poistaminen ovat perimmäisiä syitä sosiaaliturvajärjestelmien ongelmiin. Hyvä esimerkki tästä ilmiöstä on EU:n itälaajentuminen. Sinänsä tämä harmiton ja toivottavakin asia vaikutti monien maiden sosiaaliturvaan protektionistisesti. Valtiot halusivat varmistaa, että sosiaaliturvajärjestelmiä ei käytetä väärin. Kysymys on

siis vaikutusten laajasta leviämisestä EU-maailmassa. Tästä on johdettavissa myös politologinen tutkimuskysymys siitä, mitkä ovat lopultakin vain kansallisesti päätettäviä asioita ja mihin EU vaikuttaa sisämarkkinamekanismin kautta, eikä välttämättä niinkään muodollisen toimivaltansa perusteella. (Scharpf 1997, 30.) Edellä mainittu ulkoisvaikutusmekanismi saattaa kuitenkin olla heikentymässä sosiaalipoliittisen yhteistyön tiivistyttyä. Oikeudellinen perusta sääntelylle on kasvanut. Tilannetta pohjusti 1987 niin sanottu yhtenäisasiakirja (engl. Single European Act) ja artikla 118a. Vuonna 1989 tuli voimaan työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirja (engl. Charter of the Fundamental Social Rights of Workers). Maastrichtin sopimus, joka tuli voimaan 1.11.1993, sisälsi sosiaalipoliittikkaa koskevan pöytäkirjan (engl. Protocol on Social Security). Alun perin sosiaalipöytäkirja oli tarkoitus sisällyttää varsinaiseen sopimukseen, mutta tämä yritys kaatui Ison-Britannian vastustukseen (Kari & Saari 2005, 19–20). Vuonna 1999 niin sanotut vihreä kirja ja valkoinen kirja laajensivat ajatusta eurooppalaisesta sosiaalipoliitikasta. Amsterdamin sopimus (1997, voimaan 1.5.1999), Lissabonin huippukokous vuonna 2000 ja Nizzan sopimus (voimaan 1.2.2003) ovat edelleen vahvistaneet tätä kehitystä. (Falkner 1996, 1; Palola 2001, 14–16.) Nykyään EU:n sosiaalipoliittikkaa säädellään noin kymmenellä direktiivillä. Näistä kahdeksan koskee syrjintää erilaisin perustein. (Jæger & Kvist 2003, 561; myös Kari & Saari 2005, 29–30, 41.) Komissio (KOM (2003) 261 lopullinen) toteaa poliittisen yhteistyön edenneen varsin pitkälle Lissabonin ehdotusten jälkeen. Lissabonin prosessi ei kuitenkaan ole onnistunut tyydyttävästi ja sen tehostamiseen on kiinnitetty huomiota (COM (2005) 24).

Konvergoitumisen ja asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta Liebfried ja Pierson jäsentävät EU:n vaikutuksen integraatioon sekä positiivisesti että negatiivisesti (ks. myös Ferrera 2003, 631–632). Nämä molemmat integraation muodot ovat luonteeltaan suoria vaikuttamisen keinoja (engl. direct pressures). Epäsuorasta paineesta huomattavaa on esimerkiksi järjestelmämukautuminen ilman EU:n asettamaa tai säätämää oikeudellista pakkoa mm. yhteisen talous- ja kilpailupolitiikan johdosta. Kysymys on tällöin *de facto* konvergoitumisesta. Saksin (2004b) on arvioinut, että nämä tekijät saattavat olla hyvinkin merkittäviä. Esimerkiksi palveludirektiiviehdotus lähtee siitä, että minkä tahansa jäsenmaan kriteerit palvelun laadusta riittävät. Itälaajentumisen näkökulmasta tavoite ei vielä nyt ole vielä realistinen. Myös kansallisten terveyspoliittisten tavoitteiden ja erityispiirteiden huomioiminen vaikeutuisi. Lisäksi

direktiivi luultavasti aiheuttaisi selvemmän rajanvedon tarpeellisuuden yksityisten ja julkisten palvelujen välille. Komissio on myös peräänkuuluttanut koko sosiaalisen sektorin hallinnon yhtenäisyyttä (KOM (2003) 261 lopullinen).

Positiivisen integraation muodostavat komission ja ministerineuvoston aloitteet, joita tarvittaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYT) tulkitsee. Negatiivisella integraatiolla Liebfried ja Pierson tarkoittavat EY-tuomioistuimen kannanottoja sopimusten tarkoituksesta ja käytännön soveltamisesta (engl. imposition of market compatibility requirements). (Liebfried & Pierson 2000, 268–269; ks. myös Terwey 2004, 110.) Laajemmin negatiivinen integraatio tarkoittaa lainsäädännöllisten ja hallinnollisten kilpailunesteiden poistamista (Scharpf 1997, 23).

Liebfriedin ja Piersonin mukaan EU:n sosiaalipolitiikassa on tapahtunut hiljainen murros. Suuri osa kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien kohtaamasta paineesta tulee epäsuorasti markkinaintegraation kautta. Vasta 1980-luvulla jäsenvaltioissa alettiin laajemmin ymmärtää esimerkiksi työvoiman vapaan liikkuvuuden ja koordinaatioasetuksen 1408/71 merkitys jäsenmaiden sosiaaliturvan muotoutumisen kannalta. (Liebfried & Pierson 2000, 277.) Ferrera (2003, 630–631) näkee sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnin ja asetuksen 1408/71 ensimmäisinä, eksogeenisinä kansallisten hyvinvointivaltioiden suvereenin sosiaalipolitiikan harjoittamisen esteinä. Ferrera tulkitsee tilanteen Rokkanin avulla niin, että kyseessä on jäsenyyden ja ei-jäsenyyden (engl. external exit) välisen selkeä rajan murtuminen, ja siten vain kansallisesti päätettävän sosiaalipolitiikan murtuminen. Nykyisin asetuksen katsotaan olevan ehkä jopa tärkein eurokansalaisia koskettava yhteisölainsäädännön osa-alue (COM (2002) 694 final). Tässä mielessä EU-sääntelyn ja asetuksen 1408/71 sosiaalipoliittisen merkityksen tarkastelu ei ole täysin irrelevanttia varsinkaan silloin, kun halutaan esittää EU:n sosiaalipolitiikasta jotain konkreettista sanottavaa. Aikaisemmin ajateltiin, että ongelmat voitaisiin riittävässä määrin poistaa pelkän koordinaatioasetuksen soveltamisella. Ferrera (2003, 632) toteaa, että EU-sääntely on rapauttanut kansallista mahdollisuutta säädellä edunsaajien joukkoa, rajoittanut etuuden maantieteellistä aluetta ja mahdollistanut kansallisvaltion alueella oleskelevien kuulumisen eräissä tilanteissa toisen valtion sosiaaliturvan piiriin (kuten lähetettyjen työntekijöiden osalla). Lisäksi EU on laajentanut palveluntuottajien piiriä ulkomaille ja tuonut toisten maiden kansallisia sosiaaliturvan käsitteitä pohdittavaksi toisten jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiin. Tosin esimerkiksi toisen maan

työkyvyttömyyden käsitettä ei tähän mennessä mikään maa ole ilmoittanut hyväksyvänsä. Näin esimerkiksi henkilö voi olla Ruotsin eläkejärjestelmän mukaisesti työkyvytön, mutta ei Suomen järjestelmän mukaan.

Käytännössä koordinaatioasetuksesta seuraa ehkä yllättäviäkin lopputuloksia. On esimerkiksi arvioitu, että Suomessa asetuksen aiheuttama taloudellinen rasite perusteettomien etuuksien – eli niiden myönnettävien etuuksien maksusta, joista ei ole maksettu vakuutusmaksua – olisi noin 100 miljoonaa euroa (Solmu 3 väliraportti). Oletetusti muissa maissa tilanne on samansuuntainen. Tämä tietysti tasaa kustannuksia, koska voidaan ajatella, että myös Suomeen maksetaan tällaisia etuuksia. EU:n tavoitteisiin ei kuitenkaan kuulu tällaisten tilanteiden luominen. Alla oleva laatikko 1 kuvaa sitä, miten puhtaasti teknisluonteinen koordinointi saattaa vaikuttaa yllättävälläkin tavalla kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien soveltamiseen.

Laatikko 1. Suomen korotettu karttuma EU:n koordinaatioasetuksen 1408/71 mukaan.

Suomen osalta voidaan debatoida ns. korotetun karttuman roolista. Asetuksen soveltamisessa on päädytty yllättäviin lopputuloksiin. Suomesta myönnettävään, pääsääntöisesti vanhuuseläkkeeseen, lisätään ns. korotettu karttuma, joka vastaa Suomen eläkkeen kiihdytettyä karttumaa 60 ja 65 ikävuoden välillä (vuoden 2004 säännösten mukaan). Koordinaatioasetuksen mukaan Suomen ja toisen EU-maan vakuutuskaudet rinnastetaan toisiinsa ikään kuin toisen EU-maan työskentely olisi työskennelty Suomessa (1408/71 artikla 45). Tästä syystä on päätetty, että Suomen eläkkeeseen lisätään tämä osuus (korotettuna karttumana) siitä huolimatta, että henkilö ei ole siihen oikeutettuna aikana työskennellyt Suomessa. Esimerkiksi Eläketurvakeskus on ohjeistanut yleiskirjeessään A 48/96 (1996) että, ”EU-säännökset edellyttävät muiden EU-maiden vakuutuskausien rinnastamista Suomen vakuutuskausiin. Sen vuoksi vanhuuseläkkeen [ja muidenkin eläkkeiden] hakijalla on oikeus korotettuun karttumaan, jos hän on työskennellyt työntekijänä tai yrittäjänä muussa EU-maassa korotettuun karttumaan oikeuttavan ikäisenä.” Ohje on ollut voimassa EEA-sopimuksen voimaantulosta (A 70/93, 1993). Oleellista on huomata, että tästä karttumasta ei ole koskaan maksettu vakuutusmaksuja minnekään, ei Suomeen eikä toiseen EU-maahan. On myös kiinnostavaa todeta, että Suomessa sovellettavassa tulkinnassa 1,5 prosentin karttuma näyttäytyy normaalitilana, koska tähän lisätään prosentti ylimääräistä sen vuoden alusta kun eläkkeen hakija on täyttänyt 60 vuotta. Vastaavasti eläkeuudistuksen voimaantulon jälkeen täytyy tilanne tulkita niin, että korotettua karttumaa maksetaan myös 1,9 prosentin nojalla 53 ikävuodesta täyttämistä seuraavan kuukauden alusta ja 4,5 prosentin karttumilla 63 vuodesta 68 ikävuoteen asti.

Korotettu karttuma on tyypillinen esimerkki siitä, miten EU-lainsäädäntö suoraan vaikuttaa Suomen sosiaaliturvan sisältöön ei ainoastaan oikeuteen saada etuus. Koska korotettu karttuma maksetaan vieraan maan työskentelyn perusteella, se aiheuttaa soveltamiskäytännössä ongelmia. Jokaisesta tapauksesta on erikseen kysyttävä, milloin työskentely toisessa EU-maassa on tosiasiallisesti päättynyt. Suomen näkemyksen mukaan oikeus etuuteen on syntynyt koordinaatioasetuksen nojalla. Tässä ratkaisussa saattaa näkyä jälkiä universaalista sosiaaliturva-ajattelusta laajennettuna koko unionitasolle. Tyypillisesti universaalien etuuden tai sen määrän ei tarvitse perustua maksettuun vakuutusmaksuun, vaan etuus on voitu rahoittaa mm. verotuksen kautta. Etuuteen voi syntyä oikeus myös niille, jotka eivät ole sitä rahoittaneet esimerkiksi verotuksen kautta. Korotetun karttuman esimerkissä ajatus on universalismin periaatteita ja koordinaatioasetuksen määräysten mukaan ulotettu varsin laajalle – ehkä tiedostamattakin. Asetuksen 1408/71 artiklassa 45 todetaan oleellista vakuutuskausien rinnastamisessa olevan saavuttaa oikeus etuuteen. Korotetun karttuman tapauksessa on päädytty siihen tulokseen, että oikeus ja etuuden määrä kulkevat käsi kädessä. Ne ovat ikään kuin erottamaton osa toisiaan. Voidaan kuitenkin argumentoida, että tässä tilanteessa oikeutta etuuteen pitäisi katsoa erillään varsinkin kun se perustuu vakuutuskausien rinnastamiseen ja jotka sinänsä eivät ole rahamääräisiä. Vasta kun oikeus etuuteen on määritelty tai todettu, tulisi tarkastella etuuden määrää, vaikka siihen ei puhtaasti kansallisesti olisikaan alun perin ollut oikeutta. Suomen työeläkkeen kannalta on mahdollinen tilanne, jossa henkilöllä on kylläkin oikeus etuuteen, mutta etuus saattaa olla tasan nolla euroa. Pääöstilanteissa todetaan, että oikeus kyllä on mutta sitä ei makseta. Joka tapauksessa kyseessä on hienon hieno ero.

Nykyinen voimassa oleva tulkinta ei ole ongelmaton. Mikä näkökulma tulisi valita siinä tilanteessa, jos jonain päivänä 1,5 prosentin karttumasta päätettäisiin tulevien eläkeuudistusten yhteydessä kokonaan luopua. Mikäli uudeksi karttumaprosentiksi tulisi esimerkiksi 2 vaikkapa 20 vuoden iästä aina 40 vuoden ikään asti, nykytulkinnan mukaan tästä kuuluu laskea korotettu karttuma. Samoin tapahtuu kaikissa tilanteissa, joissa karttuma ylittää 1,5 prosenttia. Tämä kaventaa mahdollisuuksia uudistaa tulevaisuudessa eläkejärjestelmää. Se, miksi tuo 1,5 prosenttia on valittu perusarvoksi, on vaikea perustella. Saattaa olla, että koko korotettu karttuma perustuu EU-asetuksen 1408/71 vakuutuskausien rinnastamista koskevan määräyksen väärinymmärtämiseen. Ainakin säännöksen toinen tulkinta on yhtä mahdollinen. Myös asumisperusteista sosiaaliturvaa pohtineen työryhmän loppuraportista erääksi työtä ohjanneeksi perusperiaatteeksi muodostui ehkäistä ”kansallisesta lainsäädännöstä johtuvat ylikompensaatiot” (Solmu 3/2003, 16). Periaatteena oli myös ehkäistä etuuksien maksaminen silloin, kun se on ilmeisen epätarkoituksenmukaista. Tällä viitattiin mm. siihen, että oikeus kattaviin asumisperusteisiin etuuksiin syntyy hyvin kevyin perustein. Tällainen tilanne muodostui mm. silloin, kun oikeus etuuteen syntyi päivänkin työskentelyn perusteella.

Yllä oleva esimerkki osoittaa käsinkosketeltavalla tavalla, millaisiin tilanteisiin myös vakuutusperusteisen sosiaaliturvan soveltamisessa päädytään. Koordinaatioasetuksen merkitys havaittiin EU-alueella suhteellisen myöhään, vaikka se tuli voimaan jo EY-integraation varhaisessa vaiheessa. Tämä perustuu siihen, että työvoiman vapaa

liikkuvuus ei EU-alueella ollut ennen 1980-lukua järin voimakasta verrattuna esimerkiksi Yhdysvaltojen sisäiseen muuttoliikkeeseen osavaltioiden välillä (Liebfried & Pierson 2000, 278). Koordinoinnista on hiljaksen tullut väline, jolla on pitkälle meneviä seurauksia ja vaikutuksia sosiaalipolitiikan harjoittamiselle. Tästä syystä tutkimusta tarvittaisiin myös koordinoinnin problematiikan selvittämiseksi erityisesti asumisperusteisen sosiaaliturvan kannalta.

Työvoiman vapaan liikkuvuuden heijastusvaikutusten ohella myös tavaroiden ja palveluiden vapaalla kaupalla ja tarjonnalla on merkitystä sosiaaliturvajärjestelmiin. Heijastusvaikutus sosiaaliturvaan ja sen koordinointiin saattaa ilmetä yllättävälläkin tavalla. Euroopan unioni tunnustaa aidosti sosiaalisen ja solidaarisen hyvinvointivaltio toiminnan, mutta se ei ole primääriperiaate. Heti, jos asiasta on epäselvyyttä, EU on omaksunut, lähinnä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen johdolla, markkinalähtöisen tulkinnan ja näin avannut tilaa kilpailulle perustamissopimuksen tarkoittamassa merkityksessä (ks. esim. George 1998, 24). Tässä tilanteessa esimerkiksi suomalaisten työeläkeyhtiöiden kannattaa korostaa toimintansa solidaarista luonnetta ja yhteisvastuullisuutta (vrt. Eläke-Kansan konkurssi) sekä sitä, että niiden pääasiallisena tehtävänä on varainhallinta ja varojen turvaaminen. Yhtiöthän eivät kuitenkaan omista varoja itsensä ja liiketoiminnan voittojen vuoksi, vaan vakuutettujen eduksi.

Suomen niin sanotun TEL-poikkeuksen tilannetta voi arvioida EYT:n päätöksen Poucet-Pistre (1993) avulla. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perussosiaaliturvaa ei voi pitää yritystoimintana, jos 1. sosiaaliturva perustuu jakojärjestelmälle, 2. sosiaalisen riskin todennäköisyys on kaikille sama, 3. tuloryhmien välillä toteutuu distributiivinen solidaarisuus, 4. sosiaalisten riskien välillä puolestaan toteutuu rahoituksellinen solidaarisuus ja 5. sukupolvien välinen distribuutio on mahdollista. (Ferrera 2003, 637–638.) Suomen tilanteen yhteydessä kannattaa ottaa huomioon myös Ranskan ansioperusteisen eläketurvan järjestely. Turvaa hoitavat *Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des Salariés* ja *Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres*. Merkittävää on, että nämä organisaatiot ovat yksityisoikeudellisia eikä valtio ole mukana niiden hallinnassa tai rahoituksessa. Lisäksi ristiriitatilanteita ei ratkaista sosiaaliturvaan erikoistuneissa tuomioistuimissa. (Dixon & Hyde 2003, 646.) Ranska kuitenkin julisti nämä toisen pilarin järjestelmät kuuluviksi ensimmäiseen pilariin. Näin nämä tulivat EU-asetuksen 1408/71 koordinoinnin piiriin. Tämä on ollut

eräs tekijä, joka on sekoittanut EU-sosiaaliturvakäsitteistöä ja pilarirakennetta. Tämä seikka ei ole omiaan helpottamaan Suomen TEL-poikkeuksen selvittämistä ja perustelemista ulkomaiselle yleisölle. Ongelmaksi muodostuu vielä se, että kansaneläkejärjestelmä mielletään ja sekoitetaan ensimmäisen pilarin järjestelmäksi, mutta työeläke toisen pilarin lisäeläkejärjestelmäksi (engl. supplementary scheme). Lisäksi kun muistetaan, että EYT ei ole suojannut rahastoivia toisen pilarin järjestelmiä markkinoiden ulkopuolelle, järjestelmämme erityisluonnetta on tärkeä korostaa.

Sosiaaliturvan markkinallistuminen EU-kontekstissa on todellisuutta. Terveydenhuollossa Kohllin ja Deckerin oikeustapaukset ovat hyvin tunnettuja (ks. esim. Pennings, 2001; Mossialos & Palm 2003, 8–11). Tulevaisuudessa varsinkin terveydenhoidon alueella unionin vaikutus tulee kasvamaan EU:n kilpailulainsäädännön tavoitteiden mukaisesti (Ferrera 2003, 639; Terwey 2004, 109–110; Sakslin 2004b). Edellä mainituissa tuomioissa oli kyse siitä, että myös terveyspalvelujen osalta tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuminen on jäsenmaissa sallittava. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin perusti ratkaisunsa suoraan perustamissopimukseen ja siihen, että korvausta haettiin kotivaltion taksojen mukaisesti (ks. tarkemmin Ferrera 2003, 635). Näin sosiaaliturvajärjestelmä ei kuormittanut sen enempää, jos mainituissa oikeustapauksissa kiistanalaisiksi joutuneet silmälasit tai hoito olisi hankittu asuinvaltiosta. Tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta voi rajoittaa lääketieteellisen pätevyyden, laatuvaatimusten ja riittävän hoitokapasiteetin turvaamiseksi. (Solmu 3/2003.) Sairaanhoidon osalta EYT:ssa on vireillä juttuja. Periaatteena ratkaistuissa oikeustapauksissa on ollut, että oikeutta hakeutua sairaanhoitoon ja siitä saatavaan korvaukseen ei saa rajoittaa muuta kuin edellä mainituiden lääketieteellisen pätevyyden, hoitokapasiteetin ja muiden vastaavien syiden vuoksi. Kiinnostavaa on myös huomata, että lupaa hakeutua hoitoon ei tarvitse antaa, mikäli hoito on saatavissa ajoissa. Hoitotakuusta voi tällöin muodostua ongelma. (Solmu 3/2003, 39, 41.) Komission toteaa tiedonannossaan (COM (2002) 694 final), että hoitohonhakeutumislupaa ei saa evätä, jos ensiksi haettu hoito kuuluu vakuuttaneen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään. Toiseksi henkilöllä on oikeus hakeutua hoitoon muualle, jos hoitoa ei pystytä tarjoamaan normaalissa odotusajassa ottaen huomioon hakijan nykyisen terveydentilan ja sairauden todennäköisen etenemisen. Tiedonannossa todetaan, että kielteisestä lupapäätöksestä on voitava valittaa. Palveludirektiiviehdotuksen näkökulmasta on merkittävää huomata, että myös kaikki julkiset ja tähän asti kilpailulta pois suljetut palvelut avattaisiin markkinoille.

EU:ssa on havaittu, että perustamissopimuksissa ei eksplisiittisesti rajata julkisia palveluita kilpailulta. Tulevaisuudessa kehitys voi johtaa siihen, että myös nämä toiminnot avataan kilpailulle sisämarkkinasäännösten mukaisesti. Tässä mielessä se, että jokin asia on katsottu sosiaaliturvaksi ja annettu julkisen organisaation hoidettavaksi, menettää merkityksensä.

Sosiaaliturvaa koskevat lukuisat oikeustapaukset (noin ¼ kaikista tapauksista) verrattuna muiden politiikka-alojen tuomioihin viittaavat siihen, että tällä hetkellä EU:n sosiaalinen ulottuvuus on paljolti oikeusistuinvetoista. (Liebfried & Pierson 2000, 288; Moreno & Palier 2004, 12.) Tosin muun muassa Ferrera (2003, 639) huomauttaa, että EYT ei ole yksinomaan laajentanut sisämarkkinoita. Ferreran mukaan tapauksissa Poucet-Pistre (1993), Albany (1999) ja Giletti et al. (1987) EYT asetti kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät tietyin edellytyksin markkinoiden edelle. Tilanne sosiaaliturvan osalta muistuttaa EYT:n johtavaa roolia aikanaan miesten ja naisten tasa-arvokysymyksissä (Moreno & Palier 2004, 13). Tämän havainnon perusteella EYT:n vaikutus sosiaaliturvajärjestelmiin arvioidaan suureksi. Perustellusti voidaan kysyä, onko tämä tyydyttävä asiointi. Tärkeistä periaatteellisista kysymyksistä pitäisi voida päättää muutoin kuin teknokraattisten ja poliittiselle demokratialle vieraiden päätöksentekomenettelyjen kautta. Näyttää myös siltä, että tämä ongelma ei poistu uuden, vaikeuksiin joutuneen perustuslain myötä (Kari 2003, 6). Tosin myös tuomioistuin on ottanut huomioon sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet EU:n periaatteisiin kuuluvina (engl. principles). Mikäli uusi perustuslaki tulee joskus voimaan, perusoikeuskirja saa oikeudellisesti sitovan merkityksen, koska se on sisällytetty perustuslakiin. (Rosas 16.9.2004.) Tästä syystä Rosas arvioi, että perustuslaki olisi toteutuessaan askel kohti sosiaalisen ulottuvuuden vahvistumista, vaikka kyse ei olekaan dramaattisesta muutoksesta. Astetta voimakkaamman arvion esittää Giubboni (2004, 15). Hänen mielestään kyseessä saattaa olla perustava askel kohti sosiaalista Eurooppaa.

Yhdysvalloissa 1800- ja 1900-lukujen taitteessa oikeusjärjestelmän institutionaalinen jakautuminen toisaalta liittovaltion oikeusistuimeen ja osavaltioiden itsenäiseen lainsäädäntöön jarrutti sosiaaliturvan kehittymistä. Myös oikeusistuinten aktiivinen rooli vaikutti tilanteeseen. Yhdysvaltalainen arvoperintö yksilön sopimusvapaudesta ja omaisuuden suojasta ehkäisivät sosiaaliturvalainsäädännön kehittymistä. (Skocpol 1992, 254–255.) Kangas (2003, 96–98) tulkitsee Skocpolia niin, että Yhdysvaltain

sosiaaliturvan kehittymättömyys juontuu julkisen ja erityisesti poliittisen järjestelmän heikkoudesta amerikkalaisessa yhteiskunnassa verrattuna maan oikeusjärjestelmään. Perinteisesti esimerkiksi Yhdysvaltain korkein oikeus on käyttänyt suurta valtaa. Tässä mielessä Yhdysvaltain historiallinen tilanne muistuttaa nykyisen EU:n tilannetta. Erona on vain se, että EYT on omaksunut siirtotyöläisten kannalta sosiaaliturvaa vahvistavan näkökulman (ks. Kari & Saari 2005, 50). Liikkumisvapautta käyttävä työntekijä ei saa kärsiä tämän oikeuden käyttämisestä. Tämä on aiheuttanut sen, että sosiaaliset kysymykset ovat nousseet agendalle. EU:n ja Yhdysvaltain tuomioistuimien päätösten taustalla ovat olleet perusarvot, toisin sanoen liikkumisvapaus ja sopimusvapaus, jotka on määritelty muissa yhteyksissä ja jotka eivät välttämättä liity sosiaaliturvaan. Yhdysvaltain tapauksessa tämä jarrutti sosiaaliturvan kehittymistä (Kangas 2003, 98). EU:n komissio on myös tietoinen siitä, että EU:n strategioiden tulee olla ”johdonmukaisia EU:n arvojen ja yhteiskuntakäsityksen kanssa” (KOM (2003) 312 lopullinen). Näyttää siltä, että yhdysvaltalaistyyppinen *common law* -järjestelmä ei ole saanut eurooppalaisessa kontekstissa aikaan samaa vaikutusta. Tämä johtuu mannerten välisestä jyrkästäkin poliittisesta ja ideologisesta traditiosta.

Tähän mennessä Suomea koskevat tuomioistuinratkaisut on otettu huomioon oikeus- ja soveltamiskäytännössä. Sen sijaan lainsäädäntöä ei ole juurikaan muutettu EYT:n tuomioiden seurauksena. Perusteluna on ollut, että Suomea koskevia ratkaisuja ei ole ollut ja ratkaisut ovat olleet ennakkopäätöksiä. Ennakkopäätösten luonne on enemmän rajoja etsivää kuin yhteisö- ja kansalliset lainsäädännöt. (Solmu 3/2003, 36.) Tilanne tulee muuttumaan Solmu 3-työryhmän ehdotusten mukaan. Työryhmä ehdotti, että muun muassa sairausvakuutuslakia muutettaisiin ottamaan huomioon edellä mainitut oikeustapaukset. Näin tapahtuikin esimerkiksi vuoden 2005 uuden sairausvakuutuslain myötä (Kari & Saari 2005, 58). Asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä, johon kuuluvat mm. kansaneläkelaki, perhe-eläkelaki, sairausvakuutuslaki, vammaistukilaki, lapsen hoitotuesta annettu laki, kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annettu laki, lapsilisälaki, äitiysavustuslaki, työttömyysturvalaki, eläkkeensaajan asumistukilaki, opintotukilaki, rintamasotilaseläkelaki, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulutuksesta annettu laki, on ehdotettu muutettavaksi soveltamisalalain osalta. Tämä johtuu suoraan EU:n asettamista muutospainista. Oikeus näiden lakien mukaisiin etuuksiin on syntynyt asetuksen 1408/71 liitteen I kohdan M nojalla eli vähäisen työskentelyn perusteella. Tämän ei ole katsottu sopivan

asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, koska etuudet on tarkoitettu maassa vakinaisesti asuville. Tästä syystä on ehdotettu, että oikeus näihin etuuksiin syntyy vasta, kun liikkumisvapautta käyttävä henkilö työskentelee Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan tai on harjoittanut yrittäjätoimintaa Suomessa vastaavan ajan (Solmu 3/2003). Mikäli EU/EEA-kansalainen kuitenkin muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan, oikeus etuuksiin syntyy heti soveltamisalain mukaan. Tällainen ratkaisu helpottaa muun muassa moniin etuuksiin liittyvää päätöstä mahdollisesta etuuden määrästä, koska pohjalla oleva ansainta-aika pitenee. Toisin sanoen perusteet tehdä ratkaisuja vahvistuvat. Ongelma on siis tähän asti ollut se, että soveltamisalalaista on puuttunut työntekijän määritelmä.

Liebfried ja Pierson (2000, 282) arvioivat, että nykyisestä EU:n kehityksestä on eniten haittaa Suomelle ja Ruotsille, koska näissä maissa järjestelmät ovat kattavimmat ja markkinalähtöisyys turvan tarjonnassa on ollut perinteisesti hyvin pientä. Tämä johtuu myös Suomen ja Ruotsin järjestelmien dekommodifioivasta yleislatauksesta ja valtion suuresta rahoittajaroolista. Vastaava tilanne on myös Tanskassa rahoituksen osalta. Tämän arvion vuoksi tarvitaan empiiristä analyysiä EU:n merkityksestä universaalien asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien kannalta. Terweyn (2004, 107) mukaan sosiaaliturvajärjestelmien ”territoriaalisuus” joutuu ajan mittaan suurempien haasteiden kohteeksi. Näin on tietenkin siinä tapauksessa, että yhteiskunnalliset ja sosiaaliset erot eivät muilta osin pienene. On kuitenkin odotettavissa jonkinlaista yhdenmukaistumista. Siksi universaalit järjestelmät eivät ole deterministisesti tuomittuja häviämään. Tätä väitettä tukevat empiiriset havainnot (ks. luku 7).

Euroopan unionin markkinayhteensopivuudesta (engl. market compatibility) johtuvat epäsuorat konvergoitumista edistävät seikat ulottuvat todellisesta (tai kuvittelusta) sosiaalisesta dumppauksesta ja sen vaarasta aina EMU-kriteerien vaatimuksiin. Lienee kuitenkin selvää, että EU:ssa talous ja sosiaalinen suojele kulkevat käsi kädessä. Esimerkiksi sosiaalisen suojeleun yhteisten poliittisten tavoitteiden tulee komission mukaan olla linjassa talous- ja työllisyyspoliittisten suuntaviivojen kanssa (KOM (2003) 261 lopullinen). Sosiaalisen polkumyynnin pelko oli suuri useiden Itä-Euroopan maiden liittyessä EU:iin. Merkittävä ulkoinen, ei varsinaiseen sosiaalipolitiikkaan kuuluva, muutostekijä oli Euroopan vakuutusmarkkinoiden vapauttaminen 1.7.1994. (Liebfried &

Pierson 2000, 284–285.) Katsauksen vakuutustoimialan sääntelyyn ja keskeisiin direktiiveihin antavat esimerkiksi Vauhkonen ja Pylkkönen (2004, 107–109).

Miten nämä ulkoiset tendenssit vaikuttavat eurooppalaisten sosiaaliturvajärjestelmien konvergoitumiseen ja mikä sen laajempi merkitys universaalille sosiaaliturvalle on? Teoreettisesti on vaikea päätellä esimerkiksi sitä, miten lopulta tulee käymään eteläeurooppalaisten huolelle investointien keskittymisestä pohjoiseen paremman infrastruktuurin ja koulutetun työvoiman vuoksi tai toisaalta pohjoiseurooppalaisten huolelle investointien valumisesta halvan työvoiman maihin (Valtioneuvoston kanslia 2004, 19). Viimeaikaisten yritys esimerkkien mukaan näyttäisi siltä, että jäsenmaiden väliset erot yleisessä infrastruktuurissa eivät ole niin merkittävä tekijä yritysten sijoittumisessa kuin saattaisi ajatella. Samoin koulutetun työvoiman lisäarvo näyttäytyy eri tavalla, jos puhutaan pitkälle prosessoidusta työstä verrattuna esimerkiksi tietotekniikkatyöhön lukuun ottamatta kokoonpanotyötä. Juopa koulutetun työväen ja huonosti koulutetun työväen välillä näyttää kasvavan (Lazar & Stoyko 1998, 5). Lisäksi on todettava, että Suomi on palvelujen viennissä jäljessä verrattuna esimerkiksi Tanskaan, Ruotsiin ja Itävaltaan (Valtioneuvoston kanslia 2004, 30).

Joka tapauksessa muun muassa työvoiman vapaata liikkuvuutta ei pitäisi ottaa mustavalkoisena joko–tai -tilanteena (James 1998, 36). Kyse on hyvin liukuvasta ominaisuudesta eri-ikäisten, eri koulutustaustaisten ja eri yhteiskuntaryhmistä tulevien ihmisten kesken. Yleisesti Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmien muutokset 1990-luvulla ovat vaikeasti arvioitavissa. Coxin (2004, 212) mukaan arvio riippuu siitä, mitä pohjoismaisen universalismin perusarvoa halutaan painottaa. Esimerkiksi etuuksien kohdistaminen tarvitseville on uhka pohjoismaisille asumisperusteisille järjestelmille, jos universaalisuusvaatimus on pääasiallinen kriteeri luokitella ja määrittää järjestelmiä. Merkittävä uhka liittyy myös universaalien sosiaaliturvan riittävyteen. Jos universaaleihin etuuksiin ei tehdä reaalikorotuksia, universalismin heikentyminen lienee selvää. Tätä lieventää se, että myös ansioturvaan on tehty leikkauksia. Eläkejärjestelmässä 1990-luvun muutosten lukumäärä nousee reippaasti toiselle kymmenelle, ellei ylikin. Jos pääpainopiste on solidaarisuusperiaatteen korostamisessa, uhka väistyy. Solidaarisuuden nimissä on mahdollista rajoittaa etuuteen oikeutettujen lukumäärää, jotta pystyttäisiin turvaamaan riittävän hyvä sosiaaliturvan taso sitä tarvitseville. Tämä edellyttäisi radikaalia ajattelutavan muutosta.

6.2 Sosiaaliturvajärjestelmien rakenne muutostekijänä – esimerkkinä eläkejärjestelmä

Institutionaalinen organisointitapa itsessään vaikuttaa sosiaaliturvajärjestelmien aikaansaamaan lopputulokseen merkittäväällä tavalla. Sosiaaliturvajärjestelmien rakenne määrää järjestelmien omaa muutosta. Jos esimerkiksi eläkkeiden rahoitus hoidetaan vain jakojärjestelmän kautta, korostuu demografisten tekijöiden vaikutus. Mikäli rahoitusta on tuettu myös rahastoivalla järjestelmällä, demografinen muutos ei ole aivan yhtä kriittinen. Konvergoitumisen kannalta eläkejärjestelmien rahoitus on eräs merkittävä tutkimusalue (esim. Hagfors 2004). Aihe on saanut paljon julkisuutta ja erityisesti avoimen koordinaation menetelmällä on pyritty ja pyritään selvittämään, millaisia ratkaisuja ongelmaan on kehitetty jäsenvaltioissa. EU:ssa eläkkeitä seurataan. Vastaavasti työttömyysturvan ansiosidonnaisten osien kanavointi ammattiyhdistysliikkeeseen kuuluvien työttömyyskassojen kautta vahvistaa korporatiivisia piirteitä Pohjoismaissa. Esimerkki on hyvä, jos asiaa mietitään sosiaaliturvan rakenteen kannalta. Toisin sanoen sosiaaliturvan kanavointi edunsaajille vaikuttaa siihen, kiinnostuvatko työntekijät liittojen jäsenyydestä. (Esim. Greve 2004, 159.) Suomessa YTK-työttömyyskassan eli niin sanotun Loimaan kassan syntyminen saattaa aiheuttaa tässä mielessä muutoksia.

Järjestelmien rakenteen vaikutus tulee hyvin selville myös, jos tutkitaan hyvinvointivaltio budjettien menokohteita. Italia käyttää noin 50 prosenttia kaikista sosiaaliturvamenoistaan eläkkeisiin. Vastaavasti Irlanti käyttää niihin noin 25 prosenttia. Järjestelmärakenteen lisäksi edellisen kaltaisiin havaintoihin vaikuttaa ääritapauksissa demografiset tekijät. Metodologisesti valvettuna lukijan on pidettävä vertailuja luettaessa mielessä talouskasvun lisäksi muun muassa väestörakenne ja työttömyystilanne sekä näiden lähiajan ennusteet.

Eläkemenot on mahdollista jakaa pienempiin komponentteihin. Tällöin voi todeta, että Iso-Britannia, Ranska ja Saksa käyttävät noin 80 prosenttia kokonaiseläkemenoistaan vanhuuseläkkeisiin. Suomessa vastaava osuus on noin 60 prosenttia. Ero johtuu siitä, että Suomessa käytetään noin kaksi kertaa enemmän rahaa työkyvyttömyyseläkkeisiin. Havainnossa ei ole kyse siitä, että suomalaiset olisivat sairaampia kuin edellä mainittujen maiden kansalaiset. Kyse on pääosin aidosta rakenteellisesta tekijästä. Suomea vastaava eläkemenoprofiili on Alankomaissa. (Abramovici 2003, 2.) On selvää, että

konvergoituminen tällaisessa tilanteessa on hidasta ja vaikeasti tulkittavaa eikä esimerkiksi minimietuustasoista päättäminen EU:ssa olisi helppoa. (Scharpf 1997, 26.) Siitä voidaan johtaa kysymys, ovatko työmarkkinat Suomessa liian ankarat, koska meillä siirrytään edellä mainittuihin maihin verrattuna suhteellisen paljon työkyvyttömyyseläkkeille. Selitys voi olla, että työmarkkinoiden suhteellinen kehittymättömyys ja osa-aikatoiden vähyys johtaa lievästi työkyvyttömien työttömyyteen. Heille sopivia työpaikkoja ei ole. Suomessa osa-aikatoiden osuus on pienempi kuin Kanadassa, Ruotsissa tai Isossa-Britanniassa. Tällaisia työpaikkoja syntyy yleensä esimerkiksi palvelusektorille. Kaikissa edellä mainituissa maissa palvelusektori on kehittyneempi kuin Suomessa.

Hyvä esimerkki on löydettävissä myös Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta. Näissä maissa sosiaaliavustusten maksaminen on osittain siirretty verotuksen puolelle negatiivisen tuloveron avulla (engl. negative income tax) (esim. Chapon & Euzéby 2002; Castles 2004.) Negatiivisen tuloveron soveltaminen tarkoittaa, että ensin on määriteltävä tulojen minimitaso, jonka alapuolelle kukaan ei saa pudota. Toiseksi on määrättävä tulotaso, jonka jälkeen etuuksia ei makseta (tai ne teknisesti verotetaan pois). Ongelmallista järjestelmässä on se, että se siirtää köyhyysrajaa ja tukia ohjautuu myös köyhyysrajan yläpuolella oleville talouksille. (Baumol & Blinder 1991, 809–810.) Toisin sanoen tällaiseen järjestelmään on muodostunut tilanne, jossa on pakko ottaa vastaan huonostikin palkattua työtä, koska sen oheen annetaan sosiaaliturvaksi katsottava verohelpotus. Tämä verohelpotus kompensoi varsinaiset rahana maksettavat etuudet.

Kuten saattaa arvata, tällainen järjestelmä olisi omiaan EU-kontekstissa vähentämään työvoiman vapaata liikkuvuutta, koska veroedut eivät ole eksportoitavissa eivätkä ne kuulu asetuksen 1408/71 soveltamisalaan. Lisäksi ongelma tulee siitä, että yhteiskunta ja poliittinen päätöksenteko tulevat epäsuorasti tukeneeksi alhaista palkkatasoa. Työnantajalla ei ole kannustinta korottaa matalapalkka-alojen palkkoja, koska työntekijät saavat kuitenkin riittävän tulotason verotuksen muodossa. (Chapon & Euzéby 2002, 46–47, 49.) Tästä syntyy ongelmia kansantalouden palkkasummaa ajatellen. Ostovoima ei pääse kehittymään suotuisasti ja taloudella on vaarana ajautua kilpailemaan halvemmän työvoiman maiden kanssa. Kriittisesti voidaan kysyä, onko tämä tarkoituksenmukaista (ks. Augusztinovics 2002, 29 kilpailukyvyistä). Sosiaaliturvan kannalta asia voidaan

nähdä kuitenkin niin, että kyseessä on eräänlainen konvergenssi alaspäin. Turva heikkenee ja on selvästi alisteinen taloudelle.

Sosiaaliturvajärjestelmiin tehdään ja on tehty pieniä rakenteellisia muutoksia kaikissa EU-maissa. Esimerkiksi Ranskassa on toteutettu universaali CMU-sairaanhoito (ransk. *couverture maladie universelle*). Muissa maissa myös odotusaikojen etuuksien saamiseksi on pidennetty ja vastaavasti etuuksien kestoja ja määriä on leikattu. (Chapon & Euzéby 2002, 41.) Ruotsissa on toteutettu mittava eläkeuudistus (Kangas 2002, 237; Timonen 2001). Useissa maissa moniin etuuksiin on uusliberalistisen talousteorian ja tradition hengessä liitetty velvollisuus osallistua kursseille, koulutukseen tai valmennukseen. Samaan hengenvetoon annettu etuus nähdään vastikkeellisena siten, että tuen saaja voidaan määrätä esimerkiksi aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohteeksi (Chapon & Euzéby 2002, 41, 46, 48.) Kehitystä on pidetty ongelmallisena universalismille. Esimerkkinä tästä käy Tanskan *Arbejdsformidlings aktivering*, johon sisältyy joka päivä pakollista osallistumista kurssitukseen niille, jotka eivät ole kuuluneet mihinkään liittoon tai A-kassaan. Monissa uusissa itäisissä jäsenmaissa on muokattu järjestelmiä markkinavoimia korostavassa hengessä. On perustettu esimerkiksi yksityisiä eläkejärjestelmiä.

Rakenteelliset haasteet koskevat esimerkiksi käyvää eläkejärjestelmää, johon liittyy luonnostaan paljon taloudellisia ja poliittisia intohimoja (ks. esim. Hämeen Sanomat 6.3.2004, 15; *Työeläke* 1/2004, 4–6). Eläkejärjestelmää tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavissa alaluvuissa. Eläkejärjestelmämuutoksesta voitaneen Suomessakin puhua, koska taloudelliset voimavarat ovat kasvaneet vapaaehtoisissa järjestelmissä. Mielestäni jo tämä oikeuttaa puhumaan muutoksesta, vaikka varsinaiseen pakolliseen ansioeläkevakuuttamiseen ei sen suurempia muutoksia enää tehtäisikään. Näin argumentoi myös Kosonen (2003, 67). Hän liittyy yksityisvakuuttamisen lisääntymisen ajatukseen julkisen vallan vastuun vähentymisestä hyvinvointiasioissa. Julkisen vallan merkitys on ollut suuri pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa. Argumentista seuraa loogisesti universalismin heikentyminen ja julkisen vallan vähenevä merkitys hyvinvoinnin kehittämisessä. Se, että suhteellisen suosittu rinnakkainen, vapaaehtoinen järjestelmä on syntynyt lakisääteisen eläketurvan rinnalle, on osoitus muutosherkyydestä ja implikaatio pakollisen turvan uskottavuuskriisistä. Uskottavuuskriisiä ei ole vähentänyt se, että on julkisesti luovuttu eläkerahastojen

realisoimisesta. Muodollisia päätöksiä asiasta ei ole. Tämä on tarjonnut vakuutusyhtiöille ja pankeille hyvän argumentin myydä vapaaehtoisia vakuutuksia. Kansalaiset ovat huolestuneet kehityksestä ja tarttuneet vakuutusyhtiöiden tarjoamiin tilaisuuksiin. Tässä yhteydessä kannattaa huomata Greven (2004, 162) näkemys Tanskan eläkejärjestelmän universaalisuuden heikentymisestä. Greve toteaa, että vuonna 1997 noin joka seitsemäs työkäinen (18–66 -vuotiaat) ei maksanut eläkemaksuja ATP-järjestelmään erinäisistä syistä. Tämä osaltaan osoittaa sen, miten vaikeasta käsitteestä universalismissa on kyse. Jos tätä argumenttia seuraa, Suomeakin voi kaikesti pitää eläkkeissä vain osittain universaalina maana (ks. Anttonen & Sipilä 2000 terminologiasta heikko vastaan vahva universalismi).

Eläkejärjestelmään on tehty leikkauksia ja rakenteellisia muutoksia muun muassa Saksassa, Ruotsissa, Suomessa, Espanjassa, Ranskassa, Kreikassa, Portugalissa ja Italiassa (ks. yhteenveto Paquy 2004, 87–88). Ruotsissa pieni osa eläkemaksuista, 2,5 prosenttia, on vapaasti sijoitettavissa rahastoihin (Scherman 1999, 2). Työntekijä maksaa eläkejärjestelmään kaikkiaan 18,5 prosenttia tuloistaan. Ylijäävä 16 prosenttia menee ansioeläkejärjestelmän kustannuksiin. Lisäksi Ruotsissa etuudet karttuvat vastedes koko uran aikaisesta työskentelystä (vastaa Suomen eläkeuudistusta) ja niihin vaikuttaa myös eliniän odote. Ruotsissa eläkettä karttuu myös sairauspäivärahasta, vanhempainrahasta, työttömyyskorvauksesta ja sairaus- ja aktivointikorvauksesta sekä pienten lasten hoidosta. Edellä mainitut muutokset koskevat niitä, jotka ovat syntyneet 1938 tai sen jälkeen. Järjestelmässä on muitakin ikärajoja. Ruotsissa voi jäädä eläkkeelle aikaisintaan 61-vuotiaana. Järjestelmään sisältyy ansiokatto. Takueläkkeessä, joka vastaa Suomen kansaneläkettä ja joka on eläketulovähenteinen, voidaan ottaa huomioon henkilön pakolaisstatus. Muuten täyteen takueläkkeeseen vaaditaan 40 vuoden asumisaika. (Försäkringskassa 2004.) Isossa-Britanniassa on luovuttu pakollisesta työeläkevakuutuksesta (Chapon & Euzéby 2002, 41–42; ks. myös Augusztinovic 2002, 23 sekä Bach & Laitinen-Kuikka & Vidlund 2003, 6–7). Viime vuosikymmenellä Isossa-Britanniassa, Belgiassa, Saksassa, Kreikassa, Italiassa ja Portugalissa on asteittain nostettu naisten eläkeikää vastaamaan miesten eläkeikää (tavallisesti 65 vuotta). Ranskassa, Belgiassa, Kreikassa, Italiassa ja Portugalissa on muutettu täyteen eläkkeeseen oikeuttavien työvuosien lukumäärää. (Abramovici 2003, 6.) Castlesin (2004, 131) mukaan tehdyt muutokset näkyvät suhdeluvussa, jossa vanhuuseläkemenot on

suhteutettu bruttokansantuotteeseen ja jaettu sitten 65 vuotta ja sitä vanhemman väestön määrällä. Tässä mielessä tilanne näyttäisi olevan hallinnassa.

Suomessa on vapaaehtoisten veroedin subventoitujen eläkevakuutusten määrä ollut voimakkaassa kasvussa. Näistä esimerkeistä voidaan huomata yksityisvakuuttamisen merkityksen kasvu ja siten sosiaaliturvan suora markkinallistuminen koko EU:n alueella. Kehitys on huomattu eurooppalaisen ammattiyhdistysliikkeen parissa. Hutsebaut (2003) toteaa, että liittojen tavoitteena on puolustaa pakollisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Ammattiyhdistysliikkeen näkökanta Euroopassa on, että yksityiset eläkevakuutukset ovat tervetulleita, jos ne eivät uhkaa lakisääteisiä pakollisia järjestelmiä tai ole tarkoitettu niiden korvikkeeksi. (Hutsebaut 2003, 69; ks. myös George 1998.) Ammattiyhdistysliikkeen intressissä ei ole edistää uusien etuoikeutettujen ryhmien, klubien, muodostumista paitsi, jos ne edistävät ammattiyhdistysliikkeen omia etuja.

Empiirisesti nähtynä rahastoidut eläkevarat (julkiset ja yksityiset) ovat kovin epätasaisesti jakautuneet EU-alueella ja muualla. Alankomaissa ja Sveitsissä eläkerahastot ovat yli 100 prosenttia BKT:sta. Tähän lukuun sisältyvät myös 2. pilarin ammatilliset lisäeläkkeet (engl. occupational pensions). Vastaava osuus Espanjassa, Italiassa, Belgiassa, Ranskassa ja Kreikassa on vain parin prosentin luokkaa (enintään 8 %). Suomen osalta tilanne paranee (nyt noin 55 %) rahastoinnin edetessä, mutta välimatkaa on vielä jäljellä Ruotsiin, jossa eläkevarat ovat noin 85 prosenttia bruttokansantuotteesta. (Mantel 2001, 9, 17–18; Työeläkevakuuttajat 29.12.2004.)

Suoran jakojärjestelmän pohjalta toimiva eläkejärjestelmä toimii tulonjakojärjestelmän tavoin. Eläkkeet rahoitetaan pääasiassa verovaroin. (Barr 1997, 207.) Jakojärjestelmän etu on, että se on mahdollista pystyttää nopeammin kuin rahastoiva eläkejärjestelmä. Tämä johtuu siitä, että täysimääräisiä eläkkeitä pystytään maksamaan nopeammin verovaroista. Myöskään inflaatio ei ole jakojärjestelmässä suuri riski, koska eläkkeitä ei suoriteta talletetuista varoista, vaan kulloisenkin hetken kokonaistuotannosta. Eläkkeet myös seuraavat paremmin yleistä palkkakehitystä, mikä turvaa reaaliarvon säilymisen. (Barr 1997, 208.) Koska jakojärjestelmä ei ole työpaikkasidonnainen, työvoiman liikkuvuus on suurempaa kuin rahastoivissa järjestelmissä. Tämän voi arvella sopivan EU:n tavoitteiden kanssa.

6.2.1 Demografinen muutos, eläkejärjestelmävaihtoehdot ja konvergenssi

Demografinen tai väestöllinen muuntuminen on tällä hetkellä tutkimuskirjallisuuden mukaan eräs merkittävin eläkejärjestelmiä ja niiden suunnittelua ohjaava tekijä (Castles 2004 luvut 6 ja 7; Jæger & Kvist 2003, 563). Castles (mts., 134) huomauttaa kuitenkin, että välttämättä väestöllinen muuntuminen ei ilmeisyydestään huolimatta ole ainakaan historiallisessa mielessä ollut merkittävin tekijä eläkemenojen kasvussa. Demografiseen muutokseen ja väestön nopeaan ikääntymiseen havahduttiin Maailmanpankin raportin myötä 1990-luvun alkupuolella (Castles 2004, 119; Queisser 2000, 33). Erityisesti jakojärjestelmän suurin ongelma liittyy elatussuhteen muutokseen ja siten väestölliseen muuntumiseen.

Universaalin sosiaaliturvan kannalta demografisen muutoksen relevanssi liittyy siihen, että juuri Pohjoismaissa syntyvyys on pysynyt suhteellisen korkeana. Tämä saattaa asettaa paineen kehittää sosiaaliturvajärjestelmiä tällä osa-alueella universaaliin suuntaan myös muualla Euroopassa. (Huber & Stephens 2002, 54.) Tärkeä sosiaaliturvan osa-alue olisi tällöin lastenhoitopalvelut. Elatussuhde tarkoittaa sitä lukua, kuinka monta henkilöä yksi työssäkäyvä joutuu työllään elättämään. Siten elatussuhde riippuu paitsi väestön ikärakenteesta myös työkäisen väestön työllisyydestä. Toisin sanoen jakojärjestelmä on herkkä demografisille muutoksille. Suurin syy siihen, miksi jakojärjestelmää ja rahastoivaa eläkejärjestelmää kannattaa verrata toisiinsa, on se, että rahastoivan järjestelmän uskotaan yleisesti paremmin vastaavan demografisiin riskeihin (ks. esim. Kausto 2002, 32; Barr 1997, 214). Näin on argumentoinut muun muassa Maailmanpankki (Queisser 2000, 34). Inflaation ollessa kyseessä vain jakojärjestelmä pystyy turvaamaan eläkkeiden reaalisien tason.

Periaatteessa jakojärjestelmä seisoo kahden tukijalan – talous- ja väestönkasvun – varassa (Baumol & Blinder 1991, 700). Tällä hetkellä (George 1998, 26) talouskasvu on nähty tärkeäksi hyvinvointivaltion turvaajaksi. Suurin huomio on vertailevassa sosiaalipolitiikassa nyt kiinnittynyt väestölliseen muuntumiseen, koska talouskasvu sinänsä muutenkin kuuluu taloustieteen perustutkimuskohteisiin (Esping-Andersen 1996, 7). Tästä demografisesta muutoksesta onkin julkaistu lukuisia raportteja ja mietintöjä. Eräs tällainen selvitys on ”Euroopan unionin väestöennusteet vuoteen 2050: kansainvälisiä vertailuja” (Eläketurvakeskuksen katsaus 2000:7). Raportissa on

tarkasteltu väestökehitystä Euroopan unionin tilastoviraston väestöennusteiden valossa. Demografinen muutos ja siitä aiheutuvat ongelmat on huomattu myös Ruotsin eläkeuudistuksen yhteydessä. Scherman (1999, 7–10) toteaa, että vanhassa järjestelmässä ongelmaksi koettiin järjestelmän riippuvuus taloudellisesta kasvusta ja väestöllisestä muutoksesta. Yhdysvalloissa eläkerahastot saivat alkunsa 1980-luvun alkupuolella edellä mainituista syistä (Baumol & Blinder 1991, 700).

Suomen kannalta on merkittävää huomata, että syntyvyys on täällä alle luonnollisen uusiutumistason, vaikka se on Euroopan unionin korkeimpia. Suomen kokonaishedelmällisyysluku on 1,75, kun EU:n keskiarvo oli vuonna 2000 vain 1,49. Italiassa vastaava luku oli 1,22 eli EU:n alhaisin. Jotta väestö uusiutuisi ilman positiivista nettomaahanmuuttoa, kokonaishedelmällisyysluvun pitäisi olla 2,1. (Elo & Koskinen & Poutiainen 2000, 8–9.) Suomessa vanhuushuoltosuhte on tällä hetkellä myös Euroopan unionin matalampia, mutta se tulee nopeasti nousemaan (OECD 2003, 33) ja aiheuttamaan ennusteiden mukaan voimakkaan eläkemenojen kasvun vuoteen 2050 mennessä (Mantel 2001, 9, 19). Tällöin eläkemenot muodostaisivat jopa 16 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tosin OECD ennustaa eläkemenojen olevan 14,4 prosenttia vuonna 2050 (OECD 2003, 42). Vuonna 2000 EU 15 -keskiarvo eläkemenoissa ja leskeneduissa on 12,1 prosenttia BKT:sta (European Commission 2003, 143). Tämä muodostaa 46,4 prosenttia kokonaissosiaaliturvamennoista. Suomen vastaava luku on 35,8 prosenttia. Hankalimmassa asemassa eläkejärjestelmän näkökulmasta ovat ne maat, joiden sosiaaliturva on voimakkaasti painottunut tulotason ylläpitämiseen (engl. income replacing). Erityisesti vanhuuseläkeikäisen väestön yhteydessä tämä pyrkimys nostaa automaattisesti kokonaissosiaaliturvamenoja.

Suomi on väestöllisen muuntumisen mielessä epäedullisessa asemassa, koska väestö vanhenee suurten ikäluokkien myötä aiemmin ja nopeammin kuin monien muiden OECD-maiden. Historiallisesti aikana 1980–1998 65-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus kasvoi 2,7 %, mikä oli Pohjoismaiden (pl. Islanti) korkein ja EU:n viidenneksi korkein kasvuprosentti (Castles 2004, 123). Toisaalta Suomessa syntyvyys on kohtuullista ja vielä sillä tasolla, että vajeus on mahdollista korvata teoreettisestikin nettomaahanmuutolla (raja 1,6). Universaalien sosiaaliturvamenojen kasvun kannalta kehitys ei ole ongelmatonta, mutta kuitenkin helposti hallittavissa. Hallittavuusteesi perustuu siihen, että käytännössä näiden etuuksien tasokorotuksista on voitu varsin helposti pidättäytyä.

Universaalit sosiaaliturvamenot eivät myöskään kokonaisuudessaan ole lisääntyneet Suomessa, vaan pysyneet lähestulkoon samalla tasolla. Tässä mielessä Suomi eroaa muista Pohjoismaista. Eläkkeissä universaalien asumisperusteisten menojen osuus pienenee, mutta terveydenhoitomenot kasvanevat. Poliittisessa keskustelussa esimerkiksi kansaneläkkeestä ei juuri puhuta, mutta debatti on vilkasta terveydenhuollon tiimoilta. Tämä tosiasia kuvanee ymmärretyn ongelman sijaintia.

Suomen väestönkasvu saavuttaa huippunsa vuoden 2020 vaiheilla, mutta työvoima alkoi vähentyä jo vuonna 2004, mikäli nykyinen työllisyyskehitys ei parane. Tämä tarkoittaa sitä, että vanhuushuoltosuhte (20–59 -vuotiaat suhteessa 60 vuotta ja vanhemmat) nousee. (OECD 2003, 33.) Euzéby (2004) käyttää ikärajana vanhushuoltosuhteessa 20–64 -vuotiaita. Ikääntyneiden (55–64 -vuotiaiden) työllisyysaste oli vuonna 2002 Suomessa vähän alle 50 prosenttia. Paras tilanne oli Ruotsissa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa. Silti Suomi on EU 15 -maiden keskiarvon yläpuolella. (Työeläkevakuuttajat 29.12.2004.) Vanhushuoltosuhte (engl. old age dependency ratio) on ollut 1990 32,7 ja vuonna 2000 35,8. EU 15 -maaryhmässä luvut olivat 36,3 ja 39,2. Italiassa vuonna 2000 suhdeluku oli 42,5. Ranskassa, missä väestökehitys on unionimaiden edullisimpia, vanhushuoltosuhte oli vuonna 2000 38,3 eikä sen ennusteta nousevan huomattavasti. (Abramovici 2003, 7.) Castles (2004, 120) toteaa, että demografisen muutoksen aiheuttamaa vaikutusta tulisi kokonaiskansantaloudellisesta näkökulmasta mitata vanhushuoltosuhteen sijaan suhdeluvulla, joka mittaa nuorten ja ikääntyneiden väestöosuutta (elatussuhde) suhteessa työikäisiin (engl. demographic dependency ratio). Tämä mittari on vähemmän herkkä muutoksille kuin nyt käytetyt tunnusluvut, koska se huomioi vanhusväestön lisääntymisen ohella nuorten osuuden vähentymisen ja sen aiheuttaman kustannusten pienenemisen. Arvioiden mukaan tämän suhdeluvun prosentuaalinen kasvu olisi seuraavan 25 vuoden aikana vain noin 10 % verrattuna vanhushuoltosuhteen ennustamaan 40 %:n kasvuun. Lisäksi voidaan todeta (Castles 2004, 120), että väestöllisen muuntumisen yhteydessä on ehkä turhan hanakasti pidetty kiinni *ceteris paribus* -olettamasta. Analyysiin väestöllisen muuntumisen vaikutuksista pitäisi paremmin pystyä liittämään taloutta koskevia peruskäsityksiä. Oleellista on myös se, kuinka suurella talouskasvun parantamisella sekä muilla toimenpiteillä voidaan kumota väestöllisen muuntumisen aiheuttama negatiivinen paine. Kyseessä pitäisi siis enemmänkin olla eri suuntiin vaikuttavien tekijöiden riippuvuuksien analyysi. Käytännössä se, että sosiaaliturvasta maksetaan veroa, palauttaa varoja tehokkaasti

julkisen vallan kukkaraan. Siten kustannusten nettovaikutus ei ole absoluuttisten menolukujen kuvaama, vaan kevyempi. Käytännössä sosiaaliturvamenosta keskusteltaessa ensisijainen maksaja, olkoonkin julkista valtaa, ei tavallisesti halua olla tässä roolissa. Valtiovaltaa ja julkista taloutta ei siten voi pitää yksittäisenä kokonaisuutena.

Suomessa demografisen tilanteen aiheuttamaa painetta on tarkoitus korjata muun muassa vuonna 2005 voimaan tulleella työeläkeuudistuksella. Lähtökohtana on nostaa eläkkeelle siirtymisikä. Ranskassa, Italiassa ja Suomessa todellinen eläkkeelle siirtymisikä on ollut alle 60 vuotta. Suomessa eläkeikä on kuitenkin ollut nousussa ja se oli vuonna 2001 keskimäärin 61,6 vuotta. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa luku on lähellä 63 vuotta tai reilusti yli. (OECD 2003, 34.) Empiirisesti voidaan todeta, että Suomen tilanne ei ole suinkaan hankalin. Suomen taakse jäävät aiemmin mainittujen lisäksi vielä Saksa, Alankomaat, Kreikka, Belgia, Itävalta ja Espanja sekä Luxemburg (Työeläkevakuuttajat 29.12.2004; tieto laskettu 50 vuotta täyttäneistä). Eri maissa toteutettujen uudistusten jälkeen eläkeiät ovat kutakuinkin 65 vuotta. Tätä voi pitää tässä tutkimuksessa tarkoitettuna konvergoitumisena. EU:n tavoite on nostaa tosiasiallista eläkkeellesiirtymisikä viidellä vuodella (KOM (2003) 312 lopullinen) ja saattaa naisten työssäkäyntiaste 60 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä (Jæger & Kvist 2003, 563). Tavoitteissa on melkoinen ero verrattuna Suomeen. Meillä tavoitellaan kolmen vuoden eläkeiän nousua vuoteen 2050 mennessä (Tuominen 2004, 11–12). Väestöllisen muuntumisen mielessä edullisimmassa asemassa ovat tarveharkintaiset sosiaaliturvajärjestelmämaat. Heikoin kokonaistilanne on Italiassa, Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa. Näistä maista paljoakaan jälkeen eivät jää Saksa, Belgia, Ranska, Itävalta ja Alankomaat. (Castles 2004.) Tosin Ranskan tilanne on parantunut syntyvyyden kääntymistä nousuun. Ranskan kokonaishedelmällisyysluku oli vuonna 2002 1,89. Pohjoismaat seuraavat Alankomaiden ohella Ranskaa. (Työeläkevakuuttajat 29.12.2004.) Esimerkiksi Bonoli (2004) toteaa, että Ranskassa on panostettu työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Samoin Ranskan eläkejärjestelmä palkitsee äitiydestä. Ranskaan muuttaa myös paljon siirtolaisia.

Barrin (1997) mielestä rahastoiva järjestelmä ja jakojärjestelmä eivät eroa millään tavalla demografisen muutoksen edessä (myös Ginn 2003, 131). Tämä johtuu siitä, että pohjimmiltaan molemmissa järjestelmissä on kysymys saman asian ratkaisemisesta. Kyse

on siitä, millä tavalla tulevaisuuden tuotanto jaetaan työntekijöiden ja eläkeläisten kesken. Riippumatta siitä, kummalla tavalla eläkkeet on rahoitettu, varallisuudella pitäisi saada osa hyödykkeistä, jotka tuottaa yhä harvempi työntekijä. Merkittävää on huomata, että taloudessa voidaan todella kuluttaa vain kunakin hetkenä tuotettu määrä hyödykkeitä. Myös ILO:n näkökanta on sama. Lisäksi ILO:n mielestä jakojärjestelmät eivät ole Maailmanpankin skenaarion mukaisessa tilanteessa. ILO:n mukaan ongelmat on mahdollista korjata eläkeikiä ja etuustasoja muuttamalla, mutta säilyttämällä järjestelmät (Queisser 2000, 36–37). Tämän seikan huomaaminen tuo ymmärrettäväksi myös sen, miksi Olsonin teoria kollektiivisesta toiminnasta on relevantti eläkejärjestelmien ongelmien tutkimisessa. Kyse on perimmältään hyvin paljon myös tulonjaosta ja tasa-arvosta.

Barrin näkemys (1997, 215) perustuu siihen, että on olemassa suljettu talous, jossa tuottavuudessa ei tapahdu muutoksia ja jossa työvoiman määrä on vakio. Jos nyt muutetaan perusolettamuksia ja työvoiman määrä puolittuu täystyöllisyyden vallitessa, myös tuotanto puolittuu. Tämä aiheuttaa sen, että syntyy kysyntäinflaatiota ja hyödykkeiden hinnat kaksinkertaistuvat. Siten myös eläkerahastojen reaalin arvo puolittuu (Baumol & Blinder 1991, 321–328 kysyntäinflaatiosta). Tätä eläkejärjestelmää koskevaa teoreettista kysymystä eläkevarojen riittävydestä kuvaa ns. asset meltdown -hypoteesi. Kyse on siitä, mitä tapahtuu, jos eläkeyhtiöt maailmanlaajuisesti alkavat samanaikaisesti realisoida varallisuutta eläkemenojen kattamiseksi. (Pukkila 14.10.2004.) Käsittäkseni tällä hypoteesilla on teoreettinen yhteys Barrin ja Olsonin näkemyksiin ja pohdintoihin.

Viime kädessä on kysymys siitä, miten tulevaisuuden tuotanto jaetaan eri väestöryhmien kesken (ks. Olsonin teoria). Kyse on arvovalinnasta, joka riippuu oikeudenmukaisuuskäsityksistä. Kun huomio kiinnittyy eläkekysymyksiin, on vaarana, että unohdetaan uudet sosiaaliset riskit, pätkätyöt ja sosiaalipalvelujen tarve vanhusten ja lasten hoidossa. Epäaktiivisen eläkeläisväestön painoarvoa voi poliittisesti lisätä heidän määrällinen kasvunsa suhteessa työssä käyviin sekä heidän taloudelliset resurssinsa. Tietysti ripeä talouskasvu ja tuottavuuden kasvu parantaisivat tilannetta. Jos vähempi määrä työntekijöitä saa aikaan suuremman tuotannon kuin aikaisemmin, voi eläkeläisten suhteellisesti kasvava kulutus tyydyttyä ilman, että työntekijöiden kulutus kärsii ja säästämisaste laskee. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua se, miten tuottavuuden nousu

jakautuu palkkatulojen ja pääomatulojen kesken. Globalisoituneessa maailmassa palkkatuloja on helpompi verottaa kuin liikkuvia pääomia. Tällä on selvä yhteys myös talouspoliittisiin valintoihin. Jos halutaan kasvattaa BKT:ta, voidaan suosia matalapalkka-alojen syntymiseen tähtäävää politiikkaa. Toisaalta juuri tällä tavalla vaarannetaan tuottavuuden kasvu. Kannattaa pyrkiä ohjaamaan taloudellista toimeliaisuutta aloille, joissa tuottavuutta on mahdollista nostaa sen sijaan, että tyydyttäisiin houkuttelemaan investointeja matalapalkka-aloille. Tästä ei ole seurauksena muuta kuin työssäkävien köyhien luokan (engl. working poor class) kasvaminen. Mielestäni tässä suhteessa ei kannata lähteä kilpailemaan kehittyvien halvan työvoiman teollisuusmaiden kanssa, vaan antaa näiden maiden kehittyä länsimaiden tapaan ensin työvoimavaltaisen tuotannon kautta. (Ks. Kosonen 2003, 55.)

6.2.2 Eläkejärjestelmämuutoksen ongelmakohdat

Paitsi edellä selvitettyä mahdollista sosiaalivakuutuksen ja laajemmin universaalien sosiaaliturvan heikentymistä, muutoksiin liittyy muitakin konkreettisia ongelmia. Käytännössä yksityisvakuuttamiseen on otettu kolmentyyppisiä filosofisia näkökantoja. Tällä viitataan etupäässä siihen, miten suuri uusliberalismin painoarvo on arvioitu olevan eläkejärjestelmissä. Iso-Britannia edustaa niin sanottua heikkoa kollektiivista mallia (engl. reluctant collectivist model). Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijät saavat valita yksityisen ja valtion järjestelmän välillä. Suomea ja Tanskaa on puolestaan luonnehdittu heikon individualismin malleiksi (engl. reluctant individual model). Yksityinen (TEL) vakuuttaminen on hoidettu yhtiöiden kautta, mutta julkinen ote eläketurvaan on tiukka ja turvan määrä on ennalta tiedossa (engl. defined benefit). Tässä analyysissä TEL-turva on kuitenkin ymmärretty ehkä liiankin ”yksityiseksi” ja Suomen osalta analyysiä voi kritisoida. Suomen tilanne muistuttaa Ranskaa, jota on pidetty tyypiesimerkkinä sosiaalisen reformismin mallista (engl. social reformist model). Järjestelmää hoitaa kaksi yksityisoikeudellista organisaatiota. Turva on kuitenkin kaikkia työntekijöitä koskeva (universaali) ja työnantajat rahoittavat järjestelmää. (Dixon & Hyde 2003, 644–646.)

Tutkimuskirjallisuudessa esimerkiksi vapaaehtoista eläkevakuuttamista yksityisissä vakuutusyhtiöissä on pidetty pääasiassa uusliberalismin ilmentymänä (engl. neo-classical economics), jossa vastuuta siirtyy järjestelmistä subjekteille itselleen (ks. esim.

Augusztinovics 2002, 25–26) siltä varalta, että tulevaisuudessa riittävää turvaa ei julkisten järjestelmien voimin kyetä takaamaan. Góra (16.9.2004) esittää, että nimenomaan luomalla jokaiselle vakuutetulle oma eläketili voidaan vakuutetuille konkreettisimmillaan osoittaa teoreettinen totuus, että eläkkeet on aina maksettava tulevasta tuotannosta, ja että se osuus, joka voidaan maksaa eläkkeinä, on kiinni maksetuista vakuutusmaksuista ja väestökehityksestä. Länsieurooppalaisen yhteiskuntafilosofian ja sosiaalisen tasa-arvon näkökulmasta voidaan kysyä, missä määrin näinkin merkittävän toimeentuloturvatelijän järjestelmämuutos on perusteltua, kun tarkoituksena näyttää olevan sitoumusten lieventäminen tulevaisuuden eläkeläisarmeijan edessä. Läpinäkyvyys ja yksityisen eläketilimallin tavoitteet, taloudellinen (ei lisää kustannuspaineita) ja aktuaarinen (sukupolvien välinen tulonjako) neutraalisuus voidaan kuitenkin saavuttaa myös universaalilla järjestelmällä. Konkreettisimmillaan myös valtiontalouden heikko tila on selkeämpi ymmärtää sosiaaliturvan rajoitteena kuin taloudellista kansalaissivistystä vaativa eläketilimalli. Selvää kaiketi on, että laajemmin yksityisessä vakuuttamisessa päädytään kompetenssiongelmiin. Kaikilla vakuutetuilla ei ole kykyä eikä edes halua seurata kehitystä. Ruotsin osalta tutkimustulos (Engström & Westerberg 2003, 225–245) osoittaa, että naiset ja nuoret ovat miehiä ja ikääntyneitä aktiivisempia eläkesijoittajia. Kyse on myös tiedon epäsymmetrisyydestä (Dixon & Hyde 2003, 638). Epäily koko kansan kattavan yksityisen eläkevakuutusjärjestelmän järjestyksestä on kasvamassa. Huoli on suuri muun muassa ILO:ssa ja ISSA:ssa (engl. International Social Security Association). Näiden kansainvälisten järjestöjen mielestä vanhuuseläketurvaa tulisi käsitellä kollektiivisena, sosiaalisena velvollisuutena (engl. collective social duty) (Queisser 2000, 36). Ongelmia liittyy myös paitsi yksityiseen eläkevakuuttamiseen myös kansaneläkejärjestelmään.

Yllä esitetyllä argumentilla vastuun siirtämisestä subjekteille itselleen on yhteys myös sosiaalisten verkostojen rapautumiseen (Anttonen & Sipilä 2000, 181; van Oorschot & Arts 2004). Hyvinvointivaltio paitsi synnyttää ihmisten välistä luottamusta myös saattaa tuhota sitä (Julkunen & Niemi 2002, 161). On esitetty, että nimenomaan universaali sosiaaliturvajärjestelmä heikentää yksilöiden välisiä sosiaalisia suhteita ja siirtää jopa osan perheiden tehtävistä yhteiskunnan hyvinvointikoneiston vastuulle. On todettu, että universalismi on ruokkinut vääränlaista individualismia. Van Oorschot ja Arts (2004) eivät ole empiirisessä tutkimuksessaan löytäneet todisteita tälle näkemykselle. Universalismin kritiikki kumpuaa esiin erityisesti anglo-amerikkalaisesta

kommunitarismista (Julkunen & Niemi 2002, 166). Kuitenkin se, mikä on vääränlaista ja mikä oikeanlaista individualismia, on kontekstisidonnainen ja poliittinen kysymys.

Voidaan myös kysyä, miten tulisi suhtautua siihen, että yksityiset vapaaehtoiset eläkevakuutukset aiheuttavat kustannuksia julkiselle sektorille (Ginn 2003, 130). Julkiselle taloudelle kustannukset syntyvät verohuojennuksista. Lisäksi on aina huomattava, miten järkevällä tavalla voidaan sovittaa yhteen voittoa tavoittelematon sosiaaliturva yksityiseen voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan. Kyse on siitä, että sosiaaliturvaan käytettävillä rahoilla halutaan myös saada voittoa. Voittoa tavoittelevaan toimintaan puolestaan liittyy aina taloudellinen riski. Näiden kahden aspektin välillä on olemassa ristiriita, koska sosiaaliturvan eräs tehtävä on puolestaan poistaa taloudellista riskiä esimerkiksi työttömyyden kohdatessa. Lisäksi on päätettävä siitä, mitä tehdään, jos konkurssissa yksityiset varat on menetetty. Joutuuko julkinen valta viime kädessä vastaamaan kustannuksista? On myös huomattava, että riskin realisoituessa sen maksaa aina viime kädessä vakuutuksen ottaja eikä liiketoimintaa harjoittava vakuutusyhtiö, koska yhtiön tai sen eläkekassan on konkurssin välttämiseksi vapauduttava joistain turvan tasoon kohdistuvista velvollisuuksistaan. Tämä tosiasia realisoitui muun muassa yhdysvaltalaisen Enronin ja brittiläisen Equitable Lifen konkurssissa (Ginn 2003, 132). Arvioiden mukaan Enronin kaatuessa omaisuutta menetettiin 40 miljardin dollarin edestä. On myös otettava kantaa siihen, mikä on konserni- tai emoyhtiön vastuu mahdollisissa kriiseissä. Suomalaisen yhtiön ulkomainen tytäryhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, mutta sen asema ei ole moraalifilosofisesti selvä, jos ottaa huomioon sen, että integraatio on tarjonnut sille mahdollisuuden tähän toimintaan. Siten voi kysyä, pitäisikö vastuunkin olla laajempi, koska myös pääomaliikkeet on vapautettu. Esimerkin kuvaama tilanne korostuu, jos Suomeen tulee ulkomainen työeläkeyhtiö, joka ajautuu myöhemmin vararikkoon. On ennustettavissa, että kvartaalitalouden ehdoilla toimivalla sosiaaliturvalla on huonot menestymisen mahdollisuudet. Jos kuitenkin näillä ehdoilla halutaan pelata, tulee miettiä millainen takuujärjestelmä mahdollisesti pitäisi perustaa yksilön suojaksi (Pukkila 14.10.2004). Takuujärjestelmän käsite ja peruste on yksityisvakuuttamisen yhteydessä ongelmallinen. Voidaan perustellusti kysyä, eikö yksityiseen, vapaaehtoiseen lisäturvanmuotoiseen vakuuttamiseen kuulu käsitteellisesti sisältää riskiä. Jos riski poistetaan takuujärjestelmällä, se voi johtaa varojen holtittomaan sijoittamiseen, kustannusten kasvuun ja siten lopulta takuuvarojen todennäköisempään käyttöön.

Kysymykseen nykyisen trendin kestävydestä ja etenkin tarkoituksenmukaisuudesta kannattaa etsiä vastausta perehtymällä eläkejärjestelmien kauaskantoisiin ja periaatteellisiin tavoitteisiin. On pyrittävä vastaamaan kuuteen kysymykseen: 1. Onko eläkejärjestelmät ensisijassa perustettu vain työntekijöiden suojaksi ja työnteon kannustimeksi siten, että pitkästä työhistoriasta saa parhaimman eläkkeen? 2. Tavoitellaanko eläkejärjestelmillä myös sukupolvien välistä tulontasausta? 3. Miten eläketurva järjestetään niille, jotka eivät voi työskennellä esimerkiksi työttömyyden, lapsen syntymän, sairauden tai muun syyn vuoksi? 4. Kuinka paljon eläkejärjestelmiä ja niiden varoja on tarkoitus käyttää talouselämän pääomavarannoksi? (Hoskins 2002, 17; Dixon & Hyde 2003; Työeläke 1/2004, 5.) Suomessa eläkevarat, sekä kansaneläke että työeläke, ovat olleet merkittäviä maamme talouselämän kehittämisessä. Yksityisen eläkevakuutuksen merkitys on tässä suhteessa toistaiseksi melko vähäinen (Määttänen & Stenborg & Valkonen 2004). 5. On myös päätettävä siitä, halutaanko eläkejärjestelmillä edistää muita yhteiskunnallisia päämääriä, kuten oikeudenmukaisuutta, solidaarisuutta, tasa-arvoa ja yhteenkuuluvuuden tunnetta sekä sosiaalista osallisuutta (Dixon & Hyde 2003, 638; Einerhand & Nekkers 2004, 30). Viimeisenä on otettava kantaa siihen, missä määrin varat voidaan altistaa taloudelliselle riskille.

Sosiaalisen protektionismin näkökulmasta yksityinen vapaaehtoinen eläkevakuutusjärjestelmä olisi uusia mahdollisuuksia avaava, mikäli se kattaisi laajan kansalaispiirin. Ensinnäkin eläkettä ei tarvitsisi maksaa niille, jotka eivät ole sijoittaneet rahojaan vakuutukseen. Toiseksi järjestelmä kannustaa työhön, koska nykyinen veroetu on mahdollista saada vain työtuloihin, ja jos säästö on muista tuloista, se verotetaan uudelleen eläkkeellä ollessa eläkkeensaajan progression mukaan (ks. Määttänen & Stenborg & Valkonen 2004 tarpeesta tutkia verotuskysymystä). Kolmanneksi järjestelmään kuulumisen edellyttää työntetoa Suomessa eivätkä siihen vaikuta kaikki koordinoitiasetuksen säännöt, vaikka itse maksettavan etuuden voikin viedä maasta mukanaan. Käytännössä yksilöllisten, vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotusta koskevat ehdot ovat ohjanneet vakuutusten ottajat kotimaisiin vakuutusyhtiöihin (Vauhkonen & Pylkkönen 2004, 105). Neljänneksi järjestelmä sivuuttaa täysin ansiotulottoman väestön jättäen heidät minimiturvan piiriin. Vastaavat johtopäätökset saattavat tulla kyseeseen, jos universaalin turvan maissa liian nopeasti siirryttäisiin vakuutus- tai työperusteiseen sosiaaliturvaan.

Sosiaalisen kohdentumisen näkökulmasta vapaaehtoinen eläkevakuutus on ongelmallinen. Verohuojennus pienistä tuloista ei ole niin merkittävä kuin suurista tuloista tehtävä maksimaalinen vähennys. On olemassa vaara, että järjestelmästä hyötyvät tosiasiallisesti vain ne, joilla asiat ovat jo hyvin pakollisia vakuutuksia myöten. Sipilä (7.9.2005) huomauttaa, että runsas julkisten sosiaaliturvamenojen määrä korreloi runsaiden yksityisten sosiaaliturvamenojen kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että käytännössä mahdolliset sosiaaliturvan aukkokohdat eivät tulisi tällä katetuiksi. Lisäksi pienten säästöjen järjestyminen ja hajauttaminen on hankalampaa kuin suurten pääomien. Myös pienten säästöjen tulisi olla niin suuria, että ne mahdollistaisivat niiden varassa elämisen ilman sosiaaliavustuksia. Ginn (2003, 128) toteaa, että yksityisten eläkerahastojen vaikutus naisille on epäedullinen, koska naiset joutuvat ulottamaan karttuneen eläkkeen pidemmälle elinajalle kuin miehet. Lisäksi huonot sijoitustuotot ja hallinto- sekä kaupankäyntikulut ylipäänsä tekevät yksityisistä eläkevakuutuksista epäedullisia matala- ja pientuloisille palkansaajille. Pahimmillaan järjestelmä saattaisi lisätä köyhien eläkeläistalouksien määrää tuntuvasti etenkin jyrkissä suhdannetilanteissa. On otettava huomioon myös pakollisen ja vapaaehtoisen vakuuttamisen yhteisvaikutus. Vero lasketaan molemmista eläkkeistä ne yhdistäen, jolloin vero on suurempi kuin jos vain jompikumpi eläke olisi maksussa (vrt. muutosesitys pääomaverotuksen uudistamisesta).

Kokonaiskansantaloudellisesta näkökulmasta vapaaehtoinen järjestelmä voi johtaa siihen, että se vähentää työntekoon osallistumista merkittävästi vanhuuseläkeikää edeltävinä vuosina. Tavoitteena, ja usein vakuutusten ottamisen motiivina, on aikaistaa eläkkeellesiirtymisikää. Väänäsen (29.10.2004) mukaan tämä motiivi on 43,6 prosentilla kunnallisista työntekijöistä. Suomessa asiaan ovat tarkemmin perehtyneet työssä jaksamisen näkökulmasta Forma, Tuominen ja Väänäsen-Tomppo (2004). Heidän tutkimuksensa liittyy kuitenkin lakisääteiseen eläketurvaan. Tuominen (2004, 16) toteaa, että varhainen eläkkeelle jääminen on useimpien tavoitteena. Noin ¾-osaa työntekijöistä toivoisi voivansa jäädä eläkkeelle joko 63-vuotiaana tai sitä nuorempana.

Laajalle levinneenä yksityinen, vapaaehtoinen järjestelmä johtaisi mahdolliseen epätasapainoon työmarkkinoilla ja ehkä palkkakustannusten nousuun vanhempien ikäluokkien kohdalla (kannustinvaikutus). Tässä on ristiriita eläkepoliittisten kokonaistavoitteiden kanssa. Siksi myös yksityisen vapaaehtoisen eläketurvan ehtoja

tiukennettiin. Nykyisin alin mahdollinen pakollisten järjestelmien eläkeikä on 62 vuotta (Tuominen 2004, 19).

Yksityiseen vapaaehtoiseen eläkevakuuttamiseen liittyy eräs kiinnostava yksityiskohta. Verrattaessa Ranskaa, Isoa-Britanniaa, Saksaa, Kreikkaa, Alankomaita ja Tanskaa toisiinsa yhteiskunnallisten päättäjeliittien tasolla yksityisen eläkevakuutuksen suosio päättäjien joukossa on suurin Alankomaissa ja Tanskassa, toisin sanoen maissa, joissa on universaali peruseläke, mutta joista puuttuu riittävä ansioeläkejärjestelmä. Näissä maissa on myös vertailumaita (Ranskaa lukuun ottamatta) parempi väestöllinen tilanne. (George 1998, 20.) Universalismin kannalta on vaikea selittää sitä, miksi myös vasemmistopuolueet ja työntekijäpuolen järjestöt suhtautuvat Tanskassa ja Alankomaissa yllättävän myönteisesti yksityiseen eläkevakuuttamiseen.

Viimeisenä on huomautettava, onko siinä jotain pahaa, että henkilöt ottavat itselleen yksityisvakuutuksia ja siten säästävät julkisia järjestelmiä sekä kantavat osan sosiaaliturvansa rahoitusriskistä. On merkillistä, että eläkevakuuttaminen koetaan uhkana. Onhan vakuutuksia monen muunkin uhan torjumiseksi eikä niitä erityisemmin kritisoida. Eläkevakuuttamisen voi myös kokea uutena säästämismuotona, jonka käyttötarkoitus tosin on selvimmin ilmaistu verrattuna muihin säästämismuotoihin. Syy keskusteluun on tietenkin siinä, että vakuutusten käyttötarkoitus eli vanhuuden turvaaminen on jokaiselle eri tavalla tärkeä. Osa tulkitsee asian niin, että vanhuusturva on niin merkittävä asia, että siinä tulisi noudattaa tasa-arvon ja solidaarisuuden periaatteita. Yhteiskuntateoreettisesti kysymys on valinnasta (engl. trade-off) tehokkuuden ja tasa-arvon, sekä yksilön valinnanvapauden ja mahdollisuuden että solidaarisuuden välillä (Einerhand & Nekkers 2004, 30). Toisaalta monet ovat kuitenkin sitä mieltä, että voihan tulevaan varautua myös omin avuin ilman kollektiivista toimintaa. Eräs tällainen luonnollinen varautumiskeino on omistusasunto. Kysymys on myös yleisen – universaalien, työskentelyperusteisen tai tarveharkintaisen – sosiaaliturvan tasosta. Ne, jotka kannattavat yksityisiä, vapaaehtoisia vakuutuksia, eivät joko usko yleisen sosiaaliturvan riittävyteen ja kestävyteen tai katsovat, että yleisen sosiaaliturvan tulisikin normatiivisesti olla minimimuotoista. Kysymys on toisaalta varautumisesta huomiseen. Yleisen laajan sosiaaliturvan kannattajat taas näkevät, että tällaisen sosiaaliturvan tulee olla riittävä laadukkaan elämän ylläpitämiseen. Jälkimmäinen ajatus on ongelmallinen, koska se on äärimmäisen

kontekstuaalinen. Myös ihmisten – sosiaaliturvan objektien – vaatimustaso kasvaa ajan mittaan.

Ongelma on se, että levitessään laajalle yksityinen vapaaehtoinen järjestelmä saattaa tahattomasti rapauttaa aikaisempia järjestelmiä (ks. Esping-Andersen 1996, 10; Euzéby 2004, 97). Toisaalta yksityiset järjestelmät vaativat tehokkaasti toimiakseen avoimia ja läpinäkyviä markkinoita. Tällä voi olettaa olevan myönteinen vaikutus yhteiskuntarakenteisiin (ks. Einerhand & Nekkera 2004, 31). Stephens (1996, 59) toteaa, että vaihtoehtoisten, yksityisten hyvinvointipalveluiden ja -järjestelyjen syntyminen on merkki huomattavasta, filosofisesta muutoksesta hyvinvointivaltioiden tausta-ajattelussa (ks. myös Anttonen & Sipilä 2000, 178). Samaan päätyy Cox (2004, 210). Hänen mukaan hyvä operationalisoitava dekommodifikaation mittari on se, miten hyvin se kykenee työntämään syrjään (engl. crowd out) yksityiset vaihtoehdot. Voidaanhan väittää, että yksityinen vakuutus on syntynyt tarpeesta ratkaista uudelleen voimistunut riippuvuus työelämästä, eli siitä, että kansantaloudellisesti yhä useampien työvoima tulisi saada paremmin hyödynnetyksi. Ne, joilla on varaa, pyrkivät katkaisemaan tämän uudelleen syntyneen rekommofikaation. Coxin näkemys on kuitenkin ongelmallinen. Tämän näkemyksen mukaan Suomi olisi äärimmäisen dekommodifioiva maa, koska meillä ei ole suurta vapaaehtoista eläkejärjestelmää. Kuitenkin arkikokemuksesta tiedetään, että Suomea ei voida pitää erityisesti dekommodifikaation mallimaana.

Eläkejärjestelmän yhteydessä ajatus yksityisestä henkilökohtaisesta vakuuttamisesta on ymmärrettävä. Miten subsidiariteettiperiaate eli riskin vakuuttaminen mahdollisimman lähellä riskin toteumapaikkaa, toimisi muiden riskien yhteydessä, on epäselvää. Esimerkiksi terveyteen voidaan vaikuttaa oleellisesti yksilötasolla liikunnan, terveellisten elämäntapojen ja ruokailutottumusten avulla. Jos terveysriskit vakuutettaisiin Einerhandin ja Nekkera (2004) tarkoittamalla tavalla yksilökohtaisesti, on vaarana, että ajaudutaan Yhdysvaltain malliin laajoihin terveyskartoituksiin. Hallinnollisten kustannusten voi olettaa kasvavan vakuutus sopimusten tarkkojen ehtojen vuoksi. Einerhandin ja Nekkera (2004) ajatus on, että vakuuttaminen mahdollisimman lähellä samaa tasoa kuin millä riskiin voidaan vaikuttaa (subsidiariteetti), karsisi kustannuksia merkittävästi. Tämä edellyttää vakuutusmaksun lineaarista riippuvuutta tekijöistä, jotka muuttuvat ajan myötä. Esimerkiksi tupakointi ja alkoholin kulutus ovat tällaisia

muuttuvia tekijöitä. Käytännössä tällainen ratkaisu edellyttäisi lähes rajatonta tiedonsaantimahdollisuutta vakuuttajille. Tähän liittyy monia eettisiä ongelmia.

6.3 Työmarkkinat ja sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssi

Sosiaaliturvajärjestelmien muuttumisella, josta edellä esimerkkinä käytettiin (vapaaehtoista) eläkevakuuttamista, ja mahdollisella konvergoitumisella on yhteys myös työmarkkinoihin, kuten edellä jo on viitattu (Chapon & Euzéby 2002, 44; James 1998, 29). Hyvinvointivaltioajattelu ja työmarkkinat liittyvät toisiinsa tehokkuuden, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden käsitteiden kautta. Empiirisessä tutkimuksessa työmarkkinamekanismit on nähty globalisaatiota tärkeämpänä sosiaaliturvamuutoksia selittävänä tekijänä (Jæger & Kvist 2003, 560). Yleisimmin liberaalit piirit näkevät hyvinvointivaltiot ja niiden laajentamisen antagonistisesti (engl. trade-off) suhteessa työmarkkinoiden tehokkuusvaatimuksiin. Vasemmistoajattelijat puolestaan pitävät työmarkkinatasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta (mitä sen sitten katsotaankin tarkoittavan) lisääntyneen tehokkuuden edellytyksenä. (Kvist 2003, 227.)

Teoreettiselta kannalta työmarkkinat liittyvät kiinteästi yleiseen makrotalousteoriaan ja siten myös EU:n integraation ytimeen. Työvoiman vapaa liikkuminen on eräs EU:n neljästä perusvapaudesta. Tämä vapaus liittyy suoraan sisämarkkinoiden toimintaan ja toimii välittävänä tekijänä sisämarkkinoiden ja sosiaalivakuutuskysymysten välillä. Makrotalousteoreettisesti James (1998) antaa työmarkkinoiden ja EU:n yhteydestä hyvän esimerkin. Oletetaan, että osassa EU:ta, vaikkapa Isossa-Britanniassa, ei ole minimipalkkaa mutta muualla unionissa on. Tällöin muun Euroopan tuotantokustannukset kasvavat ja tuotanto laskee kysynnän pienessä. Työvoimaa yritetään vaihtaa muihin tuotantotehtäviin, jolloin työttömyys kasvaa. Koska tuotannon kysyntä on laskenut, investointien kysyntä laskee tai investoinnit siirtyvät ei-minimipalkkamaihin, jolloin työttömyys kasvaa. Koska työn hinnassa on suuri ero, vaihtoehtona on harjoittaa protektionistista kauppapolitiikkaa. Jos se ei ole mahdollista, kuten EU:ssa, on tyydyttävä vapaaseen kilpailuun tai säädeltävä kilpailua. Euroopan unionissa tilannetta säädellään työllisyys- ja sosiaalipolitiikalla ja avoimen koordinaation menetelmän parhaiden käytäntöjen avulla. Toisin sanoen tavoitellaan epäsuorasti harmonisointia.

Laajasti verorahoitteisten sosiaaliturvajärjestelmien ongelmaksi saattaa muodostua työn hintajousto. Jos työn hintajousto on lähellä nollaa, toisin sanoen työn tarjonta ei vaikuta työn hintaan, siitä seuraa suurempi työttömyys edellä mainitussa minimipalkkatilanteessa kuin jos työn hintajousto olisi positiivinen. Koska Euroopan unionin alueella on voimassa työvoiman vapaa liikkuvuus, välittyy osa työmarkkinaepätasapainosta muihin maihin joko lisäen tai vähentäen työn tarjontaa. Tästä seuraa palkkatasojen lähentyminen, konvergoituminen. Universaalien sosiaaliturvan maissa, joissa sosiaaliturvan rahoitus on veropohjaista ja joissa on suhteellisen jäykät työmarkkinat, on vaarana että osa kilpailukyvyistä häviää (James 1998, 359), mutta vain matalapalkka-aloilla. Koska kilpailutilanne vaatii toimia, sosiaalietuuksien purkaminen ja kohtuullistaminen vähentävät työnantajakustannuksia. Poliittisesti tämä on kuitenkin hankalaa, etenkin jos pidetään mielessä unionin luonne kansallisista näkökulmista. Unioni on suosiossa vain, jos sillä on kyky hyödyntää kansallisvaltioita (double allegiance –teorian hypoteesin mukaan). Unioni olisi siten vaarassa, jos konvergoituminen alaspäin olisi silminnähden jyrkkää. (Ks. ja vrt. van Kersbergen 2000.) Huomattavaa on, että universaalissa järjestelmässä korkea turvan taso on helpoiten järjestettävissä jäykkien työvoimamarkkinoiden avulla, siis jos työvoiman liikkuvuus on käytännössä vähäistä. Tilanne muuttuisi jos liikkuvuus olisi suurta. (James 1998, 36.)

Sosiaaliturvajärjestelmien konvergoituminen alaspäin on todennäköistä ja teoreettisesti perusteltavissa myös siten, että halvimman työvoiman maiden taloudet ovat alhaisemman tuottavuuden vuoksi haavoittuvampia, jos sosiaaliturvakustannukset nopeasti kasvaisivat. Ei ole teorian valossa realistista odottaa, että köyhimmät EU-maat olisivat nostamassa omia etuustasojaan, koska siten ne juuri menettäisivät ne edut, joita integraatiolla tavoitellaan. (James 1998, 37.) Tätä väitettä ei empiirinen aineisto tue. Näyttää siltä, että myös absoluuttinen konvergoituminen on tosiasia (ks. European Social Statistics 2003 ja Cornelisse & Goudswaard 2002). Maailman köyhimmät maat eivät keskimäärin ole konvergoituneet läntisiä teollisuusmaita kohti (Alber & Standing 2000). Niiden voisi teorian valossa olettaa käyttävän nykyistä enemmän varoja sosiaaliturvaan. Myös kehittyvissä maissa palkkatasot ovat nousseet. Esping-Andersenin (1996, 5) mukaan palkat putoavat korkean palkkatason maissa, mutta toisaalta nousevat matalan palkkatason maissa.

Kannattaa myös huomata se, mitä vaikutuksia on sillä, että maahan houkutellaan etupäässä halvan työvoiman edellyttämiä investointeja. On mahdollista, että talous ajautuu kehitykseen, joka teknologian kehittymisen ja osaamisen näkökulmasta on turmiollinen (vrt. Italian viimeaikainen talouskeskustelu). Yksinkertaistaen BKT voi kasvaa, mutta tuottavuus ja sen kasvu jäävät vaatimattomiksi. Tulevaisuudessa tästä tulee ongelma. On hyvä huomata, että standardin makrotalousteorian mukaan tällaisessa demografisessa tilanteessa, johon EU-maat ovat siirtymässä, merkittävin talouskasvun kiihdyttävä ja ylläpitävä on nimenomaan tuottavuuden nousu. Sosiaalisen palvelutuotannon kannalta tämä on ongelma. Ja ongelma koskettaa erityisesti Pohjoismaita. Sosiaaliseen palvelutuotantoon käytetään Pohjoismaissa kokonaissosiaaliturvamenoiista vähän alle 20 prosenttia. Lähimmäksi pääsevät korporatiiviset maat noin 6 prosentin osuudellaan. (Castles 2004.) Huomattavaa on vielä se, että Pohjoismaissa sosiaalipalvelujen osuus on kasvanut nopeimmin. Tämä johtuu siitä, että julkisia palveluja on pidetty hyvinvointivaltion ytimenä (Möttönen 2002, 117–118). Sosiaaliin ongelmiin on pyritty vastaamaan kehittyneen palvelutuotannon kautta. Niin sanotun Baumolin taudin mukaan julkisten palvelujen tuottavuus ei pysy muun taloudellisen tuottavuuden perässä. Kuitenkin tulevaisuudessa tällaisesta palvelusta, joko kokonaan julkisesti hoidetusta tai subventoidusta, tulee olemaan kysyntää. Ehkä tästä syystä on monia kuntien peruspalveluita siirretty ostopalveluiksi tehokkuuden lisäämiseksi. Tämä ei käsittääkseni ratkaise perusongelmaa, ainoastaan siirtää sen ilmenemistä. Lisäksi on huomattava, että sosiaaliturvaan liittyvien palvelujen lisäksi palvelujen osuus koko kansantaloudesta on suuri. Vastaava ilmiö koskettaa kaikkia palvelualoja, ei vain sosiaaliturvapalveluja. Totuus on kuitenkin, että kaikista palveluista on maksettava markkinoilla määräytynyt hinta tuottavuuden siihen vaikuttamatta.

Toinen länsimaita koskettava ongelma – ja myös konvergoiva tekijä – on pienenevän rajahyödyn periaate. Pääoman ja työvoiman rajatuottavuus (-hyöty) pienenee tuotannon kasvaessa. Tästä syystä on luonnollista, että pääoma pyrkii siirtymään alueille, missä on mahdollista ylläpitää korkeaa rajatuottavuutta. Toisin sanoen tehokkuus kasvaa. (Kaitila 2002, 2.) Kansainvälisessä kontekstissa tällä siirtymällä on selvä konvergoiva vaikutus. Ilmiö esiintyy huolestuttavana läntisissä teollisuusmaissa, mutta huomattavasti myönteisemmin kehittyvissä talouksissa, kuten Kaakkois-Aasiassa. Kysymys kuuluu, mikä rooli työmarkkinajoustoilla, sosiaaliturvajärjestelmillä ja niiden hyödyntämisellä kilpailukeinona on tällaisessa tilanteessa. Castles (2004) on arvioinut tilannetta

deindustrialisaation käsitteen kautta. Deindustrialisaatio on tapahtunut hyvin eriaikaan eri maissa (Bonoli 2004). Tuloksina on, että teollisuudessa ja alkutuotannossa työskentelevien prosentuaalinen osuus työikäisestä väestöstä on nyt vain noin 16 prosenttia OECD-maissa keskimäärin. Siten teollisuuden siirtyminen muihin maihin ei käytännössä voisi saada aikaan kuin muutaman prosentin nousun sosiaaliturvamenoihin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Todettakoon, että Suomen 1990-luvun kehityksen aikana sosiaaliturvamenot vaihtelivat noin 6 prosenttia. Tilannetta helpottaa laajentuva palvelusektori. Castlesin tutkimustulos voidaan kärjistäen summata siten, että merkittävien taloudellisten ja sosiaalipoliittisten ongelmien sijaan deindustrialisaatio toisi mukanaan lähinnä vain näyttäviä otsikoita. Tosin paikallisesti teollisten työpaikkojen väheneminen on todellinen taloudellinen ja sosiaalinen ongelma. Suomessa varsinkin kemijärveläisen Salcompin lopettaminen ja tuotannon siirtäminen Kiinaan oli julkisuudessa kuohuttanut esimerkki deindustrialisaatiosta.

Uusliberalistisen talousteorian mukaan työmarkkinoiden pitäisi toimia, kuten minkä tahansa hyödykemarkkinan. Periaatteessa tasapainotilassa vapaan työvoiman liikkuvuuden vuoksi työn hinta konvergoituu. (James 1998, 39.) Sosiaalivakuutuksen ja työmarkkinoiden kannalta käänteinen valikoituminen on ongelma ja eräs peruste julkisille (universaaleille) sosiaaliturvajärjestelmille. Yhdysvaltalaisytyypinen työnantajan kustantama vakuutusperusteinen sairausvakuutus on tästä esimerkki. Järjestelmässä työntekijä saa kattavan terveydenhuollon yrityksiltä palkan ohessa. Jos kilpailevilla yrityksillä ei ole tätä vastaavaa järjestelmää tai se on huonompi, sairauksille tai tapaturmille riskialttiita työntekijöitä pyrkii suhteessa enemmän paremman sairaanhoidon tarjoavan yrityksen palvelukseen. (James 1998, 42.) Argumentoinnilla on empiiristä tukea. Monissa yhdysvaltalaisissa yhtiöissä terveystarkastukset ovat oleellinen osa rekrytointia. Monesti työntekijät ovat myös kaksinkertaisesti vakuutettuja. Pääasiallinen sosiaaliturva saadaan työnantajan vakuutuksista. Konkurssitilanteissa on osoittautunut, että suppea työntekijän itsensä ottama vakuutus on tarpeen. Tämä nostaa muun muassa palkkapyyntöjä.

Ottamatta kantaa siihen, millainen järjestelmä on paremmin toimiva, voi todeta, että kyseessä on eräs tapa kanavoida yhteiskunnan kokonaissosiaalikulkuksia. Sosiaalisesta arvottamisesta ja taustafilosofiasta riippuu, mikä käytännön toteutus tulee kulloinkin valituksi. Yleisesti katsotaan, että korporatiivisen järjestelmän osalta

työmarkkinoiden jäsentäminen ”työnantaja - työntekijä - valtiolta” -kolmikantamalliksi on hillinnyt markkinahäiriöitä.

Työmarkkinat ovat useissa maissa selvästi jakautuneet kahteen osaan. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös EU:n komissio (KOM (2003) 312 lopullinen). Toisaalta osa työvoimasta käy hyvin tai kohtuullisesti palkatussa kokopäivätyössä osan työskennellessä pätkätyösuhteissa (Euzéby 2004, 87–88). Etenkin työttömyysturvassa joudutaan ongelmiin, jos osa säännöllisestä ansiotulosta tulee työmarkkinatuesta tai peruspäivärahasta. Etuuden saajien piirin laajetessa on todennäköistä, että myöntämisperusteita täytyy muuttaa kireämmiksi. Epätyypilliset työsuhteet syövät myös ansiosidonnaista eläketurvaa työttömyysjaksojen suhteessa. Tämä saattaa selittää sen, miksi empiirisissä havainnoissa yleiset sosiaaliturvamenot ovat samalla tasolla vuonna 2001 kuin vuonna 1990 (ks. luku 7). Koska epätyypilliset työsuhteet ovat yleistyneet koko Euroopassa (Chapon & Euzéby 2002, 44), voitaneen tietystä mielessä todeta EU:n konvergoituneen kohti Yhdysvaltoja, missä suuri osa uusista työpaikoista on muodostunut juuri matalapalkka-aloille. Tarkoittaako tämä konvergenssi myös konvergoitumista sosiaaliturvan alalla? Voidaan myös kysyä, mitä tällainen epävarmuus työmarkkinoilla merkitsee sosiaaliturvajärjestelmille, etenkin korporatiivisille (Euzéby 2004, 89). Voidaan ehkä argumentoida, että pääomien vapauttaminen ja vapaa investointipolitiikka (globalisaatio, WTO) ovat vaikuttaneet työmarkkinoihin siten, että niiden joustavuuden on ollut pakko lisääntyä nopeiden pääomaliikkeiden mukana. Kehityksen tuloksena muun muassa Suomessa vaadittiin paikallisten työmarkkinasopimusten tekoa keskitettyjen ratkaisujen sijasta 1990-luvun puolivälissä. Näyttää siltä, että paineet tähän suuntaan ovat jälleen kasvamassa (Euzéby 2004, 89). Nähtäväksi jää, mihin keskustelu Kiina-ilmiöstä ja deindustrialisaatiosta johtaa (A-plus 4.3.2004).

Työmarkkinajoukot työmarkkinoilla ovat lisääntyneet myös muilta osin kuin epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisen muodossa (Lazar & Stoyko 1998, 18). Yksityisyrittäjäisyys on alkanut kattaa ja korvata kunnallista palvelutuotantoa, mikä on luonnollisesti siirtänyt riskejä yrittäjille. Myös harmaan talouden kasvua ei ole saatu riittävästi estettyä (ks. esim. Marchal & Pacolet 2003, 675, 677; *Revue belge de sécurité sociale* Vol. 3 kokonaisuudessaan). Naisten työssäkäynti on noussut Pohjoismaiden lisäksi muuallakin keskusteluun. Puhutaan muun muassa perhe- ja työelämän

yhteensovittamisesta. Ammatilliset kehittymis- ja uramahdollisuudet ovat monella alalla muutoksessa, samalla kun töitä syntyy, toisia katoaa. (Hutsebaut 2003, 51.) Ongelma voi syntyä muutoksen vauhdista. Jos muutokset ovat nopeita, sopeutuminen ei saisi viivästyä. Saattaa olla, että ammattien kehittymisen näkökulmasta vaatimus on ylimitoitettu. Myös inhimillinen omaksumiskyky asettaa omat luonnolliset rajansa. Kouluttautuminen uudelle, vetävälle trendialalle on yllättävän pitkä prosessi, jos otetaan huomioon myös työttömyyskaudet ennen päätöstä hakeutua koulutukseen.

Sosiaaliturvajärjestelmien kannalta lienee siis selvää, että muutokset työmarkkinoilla vaikuttavat merkittäväällä tavalla sosiaaliturvan substanssiin (ks. esim. Augusztinovics 2002, 21; Hutsebaut 2003, 54; James 1998; Bonoli 2004). Suomessa hyvä esimerkki on valtion lyhytpalvelussuhdelaki LYVEL, joka muodostui tarpeesta lukea julkisen sektorin kasvaneet pätkätyöt mukaan työeläkevakuutukseen. Eläkeuudistuksen yhteydessä LYVEL kuitenkin menetti merkityksensä, koska VEL-eläketurvaan kuulumisella ei vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen ole ansaintarajaa. Yksityisellä puolella vastaava järjestely on hoidettu TaEL:n ja LEL:n kautta. Suomen työeläkejärjestelmän muutokset 1990-luvulla voidaan tiivistää niin, että kattavuutta laajennettiin, mutta samalla turvan tasoa leikattiin useilla tunnetuilla tavoilla. Tutkimuksen kannalta voidaan kysyä, onko tämä aito esimerkki etenevästä järjestelmämuutoksesta. Ainakin kyse on Bonolin (2004) tarkoittamassa mielessä uuteen sosiaaliseen riskiin vastaamisesta. Kyse on myös tasa-arvon vaalimisesta ja kattavuudesta universalismin hengessä.

6.4 Työmarkkinat, vähimmäisturva ja universalismi

Chaponin ja Euzébyn (2002, 51) mukaan EU tarvitsee muun muassa työmarkkinamuutoksien takia minimissään jonkinlaisen yhteisen solidaarisuustason, EU-minimiturvan (ks. myös Augusztinovics 2002, 31). Heidän mielestään empirian perusteella Yhdysvaltojen kaltainen sosiaaliturva verohuojennusten muodossa höystettynä uusliberalistisella yksilövastuulla ei ole onnistunut ratkaisu. Köyhyys on Yhdysvalloissa läntisen maailman korkeimpia. Yhdysvalloista on huomattava, että sikäläisten sosiaalisten arvojen näkökulmasta köyhyyttä ei pidetä samanlaisena yhteiskunnallisena ongelmana kuin Euroopassa. Edellä mainittujen tutkijoiden mukaan Euroopassa tulisi säilyttää kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät siten, että yhteisö

vahvistaisi sosiaalista visiotansa. Tässä on nähtävissä universalismille tyypillinen ajatuskulku. Historiallisesti universaali kansanvakuutus on perustunut juuri solidaarisuuteen ja valtion sitoutumiseen hyvinvointivaltiopolitiikkaan. (Anttonen & Sipilä 2000, 153.) Komissio on muun muassa ehdottanut, että jäsenvaltioiden kansalaisilla olisi oikeus universaaliin peruseläkkeeseen ja esimerkiksi terveydenhuollon palveluihin yhteisin edellytyksin ja että EU on paitsi taloudellinen myös sosiaalinen yhteisö (Terwey 2004, 111–112; Euzéby 2004, 97). Periaatteessa EU:lla olisi jo nyt mahdollisuus säätää yhteisestä vähimmäisturvasta artikla 137:n nojalla (Kari 2003). Van Kersbergenin (2000, 3–4, 8; Scharpf 1997, 29) mielestä ongelmallisinta EU-integraatiossa on tällä hetkellä aktiivisen, laajan osallistumisen puute EU-politiikkaan ja siten demokratiavajeen täyttäminen. Demokratiavajetta on yritetty paikata läpinäkyvyyden (engl. transparency) ja subsidiariteetin käsitteillä sekä teknokraattisen asiantuntijuuden korostamisella. Toisin sanoen EU:n tulisi painottaa edellä mainittujen seikkojen lisäksi poliittista vastuullisuutta demokraattisten järjestelmien avulla (vrt. Euroopan tuomioistuimen teknokraattinen valta). Scharpf (1997, 26) mielestä sosiaaliturvaetuksien harmonisoinnin EU:ssa estää nykyinen järjestelmien rakenteellisesti institutionaalinen etäisyys toisistaan.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta olisi tietysti kunniakasta, jos EU:ssa voitaisiin sopia siitä, että ainakaan keskinäistä taloudellista kilpailua ei käydä sosiaaliturvajärjestelmien kustannuksella. Tavoite saattaisi olla järkevä siinä mielessä, että tulevaisuudessa merkittävin taloudellinen paine tulee unionimaiden ulkopuolelta, mitä todennäköisimmin halvan työvoiman Kaakkois-Aasiasta. Mikäli tällaiseen kehitykseen EU-tasolla päädytään, luontevin lähtökohta saattaisi olla introdusoida universaali solidaarisuuteen pohjautuva sosiaaliturvajärjestelmä kattamaan koko EU-alue ja ehkäisemään keskinäistä kilpailua. Tällainen esimerkki on edellä mainittu Ranskan CMU. Järjestelmä takaa kaikille alle 525 euroa ansaitseville ilmaisen terveydenhoidon. Lukumääräisesti tämä kattaa noin 6 miljoonaa henkilöä. Tässä mielessä konvergoituminen pohjoismaistyypiseen sosiaaliturvajärjestelmään on ilmeinen, mutta vain suppean universalismin hengessä. (Chapon & Euzéby 2002, 52; Euzéby 2004, 95; Paquy 2004, 93.) Kolmansien maiden kansalaisten aiheuttama kattavuusongelma tulisi hyvin poistettua. On myös luultavaa, että sosiaalinen koheesio voimistuisi tällaisessa skenaariossa. Monikulttuurisissa maissa tämä on tärkeä näkökulma. Myös Paquyn (2004, 93) mielestä kyseessä on Ranskan erkaantuminen tällä osa-alueella bismarckilaisesta

perinteestä. Toisin kuin esimerkiksi Euzéby, Paquy ei tulkitse tilannetta universalismin voimistumisena, vaan lähinnä liberaalien keinojen rantautumisena Ranskaan. Käsitykset siis eroavat järjestelmämuutoksen laadusta.

Universalismi liittyy myös toisella tavalla tasa-arvoon ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Universalismi edustaa eräällä tavalla proseduraalista oikeudenmukaisuuskäsitystä. Tämän käsitteen mukaan oikeudenmukaisuus syntyy samanlaisesta kohtelusta. Sosiaaliturvajärjestelmiin sovellettuna siis sitä, että kaikkia kohdellaan universaalisti samalla tavalla esimerkiksi ilman tarveharkintaa. Näyttää siltä, että eräisiin sosiaaliturvan aloihin universalismin periaate soveltuu muita paremmin. Euzéby (2004, 95) toteaa, että terveydenhuollossa ja perhe-etuuksissa tämä on selvimmin ymmärrettävissä. Näitä turvanlajeja on vaikein liittää työmarkkina-asemaan, koska länsimaisen ihmiskäsityksen nojalla ei voida olettaa, että ihmisen tulisi saada terveydenhoitoa menneen työuransa mukaan. Tosin kyse on kontekstuaalisesta asiasta. Tästä on esimerkkinä Yhdysvallat.

Ammattiyhdistysliikkeen näkökulmasta työmarkkinamuutoksiin reagoinnilla on suuri merkitys. Hutsebautin (2003, 69) mukaan ammattiyhdistykset haluavat työvoiman suuremman joustavuuden kompensaatioksi paremman sosiaaliturvajärjestelmän (vrt. Wendler 2004 EU:n legitimaatiosta). Oleellista liikkeen mielestä on myös se, että sosiaaliturvassa otetaan huomioon kodin ja työelämän yhteensopivuus. Tähän eräs mahdollinen ratkaisu olisi luopuminen johdettujen etujen periaatteesta (Hutsebaut 2003, 68; Euzéby 2004, 87). Kommentissa voidaan nähdä selvä universalismille tyypillinen ajattelu. Turvan pitäisi johtua yksilöistä. Tanskassa sosiaalipolitiikan kehittyminen näyttää johtavan tähän suuntaan. Tästä Euzéby (2004, 96) mainitsee esimerkkinä Tanskan siirtymisen universaaliin lapsilisäjärjestelmään (engl. child benefit). Tosin Cox (2004) arvioi, että alun perin Tanskassa vieras, aktiivinen työmarkkinapolitiikka olisi murentamassa järjestelmän universaalia luonnetta. Lisäksi universalismia on heikentänyt lisääntyvä tuloharkinta kansaneläkkeessä. Työmarkkinoiden joustavuutta on lisätty mutta vastaavasti myös turvaverkkoa on pidetty kattavana. (Laitinen-Kuikka 5.10.2004.) Nyt kuitenkin työttömyysturvan vastikkeellisuus aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden muodossa nähdään universalismille ongelmallisena. On siis olemassa erisuuntaisia trendejä.

Coxin (2004) näkemyksestä Tanskan tilanteesta ja universalismin määritelmästä täytyy huomata myös Kvistin (2003, 226) toteamus aktiivisten työmarkkinapolitiikkojen etenemisestä Pohjoismaissa. Ruotsia on pidetty laajasti pohjoismaisen (universaalin, asumisperusteisen) mallin tyypiesimerkkinä. Kuitenkin Ruotsissa aktiivisilla työmarkkinatoimenpiteillä on pidemmät perinteet kuin muualla pohjolassa. Siten voidaan argumentoida, että Tanskassa ja Suomessa 1990-luvulla yleistyneet aktivointitoimenpiteet eivät ole universalismille vieraita komponentteja. Näin Coxin väite Tanskan mallin universaalin luonteen rapistumisesta voitaisiin hylätä. Johtopäätös riippuu kuitenkin paljolti siitä, millainen merkitys Ruotsille annetaan tässä yhteydessä pohjoismaisen universalismin määrittäjänä.

Työntekijäjärjestöjen näkökanta näyttää olevan varsin selvä. Euroopan unionin sisällä sosiaaliturvalla ei tulisi kilpailla, vaan järjestelmiä tulisi kehittää avoimen koordinaation menetelmän avulla. Tavoitteena ei ole sosiaaliturvajärjestelmien harmonisointi, vaan yhteisistä tavoitteista ja politiikoista sopiminen. Tällä tavoitteella on selkeä yhteys EU:n perusideologiaan. EU:lla olisi myös mahdollisuus harmonisoida tiettyjä sosiaalietuuksia, mikäli nämä estäisivät työntekijöiden vapaata liikkumista (Moreno & Palier 2004, 12). Taloudellisella kilpailukyvyllä pyritään nostamaan Euroopan hyvinvointia. Kyse ei kuitenkaan olisi yhteisen EU-minimitasaisen sosiaaliturvan luomisesta, vaikka kaukana siitä ei ammattiyhdistysliikkeen tavoitteiden toteuduttua oltaisikaan. Ammattiyhdistysliike kuitenkin halunee, että turvan varsinaisesta sisällöstä päätetään ensisijaisesti kansallisesti. Sen sijaan eurooppalaisella tasolla ammattiyhdistysliike kannattaa verokonvergenssia (Hutsebaut 2003, 70–71). Ajatuksena lienee verokilpailun ehkäiseminen ja siten riittävän sosiaaliturvan rahoituksen turvaaminen.

Historiallisessa mielessä ammattiyhdistysliikkeen ja universaalin sosiaaliturvan polut ovat Pohjoismaissa johtaneet samaan suuntaan. Myös Greve (2004, 159) pitää tätä tärkeänä indikaattorina universaalin sosiaaliturvajärjestelmän synnyssä. Aikanaan sen kehittyminen lähti liikkeelle palkkatyöntekijöiden sosiaalivakuutuksesta (Anttonen & Sipilä 2004, 153). Palmén (1999, 34) mukaan myös agraariväestö on ollut aina mukana kehityksessä. Maaseudun agraariväestö hyötyi universaalista turvasta, koska heillä ei ollut ulkopuolista työnantajaa, kuten työläisillä. Siten olisi historiallisesti luontevaa arvioida (pl. agraariväestön asema) EU:n seuraavan tässä suhteessa kansallisvaltioiden kehitystä. Tosin nykyisin tällä ei ole selitysvoimaa, koska maatalousväestön määrä ja

tuotannon arvo on vähäpätöinen. Maatalousväestö saa osittain sosiaalipoliittista tukea maataloustukien muodossa. Jos tämän pohjalta halutaan ennustaa EU:n sosiaalisen ulottuvuuden suuntaa ja kehittymistä, olisi ehkä syytä tarkastella eurooppalaisten palkansaajajärjestöjen nykytilaa ja yhteistyötä juuri tästä näkökulmasta.

Suomesta katsottuna universaalijärjestelmä on hyvinkin markkinointikelpoinen, mikäli poliittinen ilmasto olisi suotuisa muilta osin (ks. Augusztinovics 2002, 30). Ongelmana on vain ollut se, että Pohjoismaat ovat joutuneet puolustuskannalle niin, että huomiota on kiinnitetty vähemmän järjestelmien kehittämiseen pohjoismaisista lähtökohdista (Palme 1999, 65, 68). Tilanne on syntynyt ehkä suotta, koska esimerkiksi EU:n sosiaalista suojelua koskevat päätavoitteet terveys- ja toimeentuloturvan (engl. income security) alalla perustuvat universaaliin kattavuuteen (Euzéby 2004, 92). Myös tasa-arvon korostaminen miesten ja naisten välillä sopii universaalin proseduraalisen oikeudenmukaisuuden periaatteisiin. Universalismin avulla pystytään ratkaisemaan myös parhaiten naisten työssäkäynnin, perhe-elämän muutosten sekä yhteiskunnan arvojen muuttumisen aiheuttamia ongelmia. Kuten Jæger & Kvist (2003, 566) toteavat, nämä muutokset saattavat johtaa tarpeeseen laajentaa sosiaaliturvajärjestelmiä tai ainakin muuttaa järjestelmiä uutta yhteiskuntarakennetta vastaaviksi. Esimerkkinä tästä on se, että syntyvyys on 40 vuodessa kääntynyt OECD-maissa päinvastaiseksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että ennen korkean syntyvyyden etelä-eurooppalaiset maat ovat tätä nykyä syntyvyystilastojen pohjalla. Toisaalta syntyvyys on elpynyt Pohjoismaissa 1980-luvun puolivälistä. (Castles 2004, luku 7.) Eri asia on, pelastaisiko universalismin introdusointi eteläeurooppalaiset maat syntyvyyskriisistä. Tämä perustuu siihen, että Pohjoismaissa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista helpottavat järjestelmät olivat osin olemassa jo 1960 ja -70 -luvuilla. Tästä huolimatta syntyvyys putosi huomattavasti.

Suurimmat pelot universaalin sosiaaliturvan laajentumisesta liittyvät sen mahdollisesti aiheuttamaan vetovoimaan Euroopan ulkopuolisissa maissa. Saattaa olla, ettei tämä visio kuitenkaan toteudu. Kangas (2004, 201) toteaaakin, että toisin kuin korporatiivinen etuusjärjestelmä lukuisine intressiryhmineen, universaalijärjestelmä edistää paremmin yhteistyötä ja solidaarisuutta. Pohjoismaissa tämä näkemys on voimakas (Julkunen & Niemi 2002, 166). Anttonen ja Sipilä (2000, 130) toteavat, että universaalisuudella tavoiteltiin yhteistä etua partikulaarisia etunäkökohtia yhteensovittamalla. Työnantajanäkökulmasta solidaarisuus voidaan kuitenkin nähdä ongelmana, mikäli se

tarkoittaa työntekijärintaman voimistumista EU-tasolla. Ainakin tarvittaneen merkittävä eurooppalaisen identiteetin vahvistumista ennen kuin laajoja yhteisvastuullisia järjestelmiä voidaan ottaa käyttöön (ks. Giubboni 2004). Universalismin ja sosiaalisen tasa-arvon kannalta huonoa on se, että se on järjestelmä, joka vaatii kasvaakseen homogeenisen ja ideologisesti yhtenäisen yhteiskunnan (esim. Esping-Andersen 1996, 14; Anttonen & Sipilä 2000, 161). Tässä yhteydessä on hyvä muistaa se, että Pohjoismaissa universaalit järjestelmät syntyivät aluksi monessa tapauksessa pienen, sosiaalisesti helposti valvottavan ryhmän vapaaehtoisina järjestelminä (Palme 1999).

Poliittisessa diskurssissa universalismin vaatimus esitetään aina suhteessa johonkin ryhmään tai yhteisöön. Tämän ryhmän kiinteyden tai homogeenisuuden oletetaan olevan kiinni siitä, onko universalismi mahdollinen vai ei. Tällä hetkellä unionin jäsenmaat eivät yhdessä täytä tätä vaatimusta. Van Kersbergen (2000, 3) on huomauttanut, että Euroopan unionilta puuttuu lähes täysin kehittyneisiin kansallisvaltioihin verrattava keskitetty hallinto (engl. control), standardisoitu (engl. standardised) yhteinen kulttuuri, poliittinen osallistuminen ja uudelleen jakava asema (redistribuutio). Tähän voi lisätä, että EU:n kansalaisilla on vielä kovin paljon erilaisia arvoja huolimatta yhteiskuntiemme nojaamisesta juutalais-kristilliseen perinteeseen. Euroopan unioni on tässä suhteessa vieläkin keskeneräinen, valtaeliitin suuri projekti. EU:n sosiaalipolitiikassa on tärkeää huomata ja muistaa kaupata olemassa olevia kansallisia järjestelmiä yleiseurooppalaiselle päättäjäjoukolle (Terwey 2004, 113). Näin siksi, että vielä ei ole mitään yhteistä konkreettista sosiaaliturvajärjestelmää. Anttosen (2004) mielestä universalismia olisi syytä ryhtyä vaalimaan. Myös Sakslin (2004b) toteaa, että pohjoismaiset näkemykset sosiaaliturvasta jäävät helposti vähemmistöön. Avoimen koordinaation prosessin kautta valituiksi esikuviksi tulevat ne järjestelmät, joilla on eniten annettavaa. Samalla myös konvergoituminen lisääntyy automaattisesti. Tässä mielessä kainosteluun ei ole aihetta. Kautto ja Kvist (2002, 15) toteavat vielä, että universalismi on kestävä idea (engl. sustainable idea) ja jotkin uudistukset EU:ssa johtavat kohti universalismia.

Omaa järjestelmäämme voi puolustaa ja todeta, että se on pisimmälle kehittyneiden yhteiskuntien sosiaaliturvajärjestelmä. Universalismi pystyy toimimaan hyvin, jos yhteiskunnan arvomaailma ei ole fragmentoitunut (Anttonen & Sipilä 2000, 185; myös Carrin & James 2005, 56 ja Palme 1999, 31). Totta onkin, että juuri Pohjoismaat ovat kulttuurillis-väestöllisesti, ehkä Ruotsia lukuun ottamatta, maailman valtioiden

homogeenisemmasta päästä. Näkemys ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Vain universalismi pystyy kattavasti ja aukottomasti vastaamaan monimutkaisiin markkinatilanteisiin, joissa on helppo pudota kohdennetun sosiaaliturvan läpi. (ks. esim. Esping-Andersen 1996, 2, 19.) Lisäksi Augusztinoviczin (2002, 30) mielestä universaali asumisperusteinen turva esimerkiksi eläkejärjestelmänä on halvempi verrattuna ansiosidonnaiseen turvaan, mutta kalliimpi kuin tarveharkintainen turva (ks. myös Castles 2004, 130; Mikhalev 2000 tarveharkinnasta entisissä sosialistisissa maissa). Kirjallisuudessa, erityisesti anglosaksisessa, käsitys universaalien järjestelmien kalleudesta on silti voimissaan. Yleisesti nähdään, että kohdennetut etuudet ovat tehokkaimpia ja siten halvempia, koska tuki menee vain sitä tarvitseville. Mutta tällaista järjestelmää voidaan kritisoida kuten universalismia. Voidaan kysyä, miksi keskiluokkaisilla tuloryhmillä olisi mitään muuta kannustinta ylläpitää järjestelmää kuin yleinen turvallisuus. Tässä mallissa jako maksajiin ja avustettaviin on hyvin selvä. Universaalisuus täyttää myös hyvin vaatimuksen riskien tasaamisesta sukupolvien välillä ja sukupolvien sisällä. Lisäksi universaaliturva ei ainakaan empiirisesti näytä olevan alttiimpi väärinkäytöksille kuin muut sosiaaliturvamallit. Julkunen ja Niemi (2002, 168) toteavat, että tarveharkintaisessa sosiaalipolitiikassa viranomaisen tehtävänä on epäillä asiakasta ja asiakkaan tehtävänä on liioitella oman tilanteensa vakavuutta. Tarveharkintaisiin etuuksiin liittyy varallisuuden salailua ja muiden tosiasioiden kätkemistä. Tarveharkintaisia etuuksia voidaan pitää myös passivoivina, koska vähänsikin sosiaalisen tilanteen kohentuminen saattaa viedä tuet pois. Järjestelmä ei siis kaikin osin kannusta yritteliäisyyteen ja sosiaaliseen koheesioon.

Chapon ja Euzéby (2002, 54) ehdottavat myös unionin budjettivarojen ohjaamista sosiaaliturvan alueelle välttämättömänä keinona unionipolitiikan vahvistamiseksi sosiaaliturvan alalla. Euroopan unionin budjettivaroja käytettäisiin sosiaalisten ja verotuksellisten epätasapainotilojen poistamiseen jäsenvaltioiden välillä. (vrt. James 1998, 36; Terwey 2004, 112.) Euzéby (2004, 101) ehdottaa, että näin voitaisiin kehittää esimerkiksi eurooppalainen universaali eläkejärjestelmä. Veroja käytettäisiin muun muassa niissä tilanteissa, joissa yhteinen EU-standardi olisi suurempi kuin kansallinen taso määräisi tai jos sosiaaliturvajärjestelmässä olisi rahoitusaliäämää. Yleiseurooppalaisen universalismin jouduttamista saattaa edistää se, että EYT:ssa on muotoutumassa jonkinlainen käsitys asumisesta yhteisöalueella (engl. community concept of residence) (Ferrera 2003, 637). Järjestelmän käyttöönotto sisältää monia

ongelmia. Merkittävin ongelma lienee se, mistä riittävät varat kerättäisiin ja olisivatko rahat korvamerkittyjä. Toiseksi kyseessä olisi askel kohti federalismia eivätkä kaikki voi poliittisista syistä hyväksyä tätä.

Oma luku sinänsä ovat järjestelmän luomiseen liittyvät vaikeudet ja se, millä perusteilla rahaa jaettaisiin jäsenvaltioille. Mikäli tällaiset suunnitelmat varojen kanavoinnista EU:n budjettirahoituksen avulla toteutuisivat edes osittain, voitaneen se eräässä mielessä tulkita universaalisuusperiaatteen leviämiseksi ja periaatteelliseksi tausta-ajatuksiksi järjestelmiä kehiteltäessä.

Chaponin ja Euzébyn näkemystä vastaan voi huomauttaa, että muun muassa Suomessa on osaltaan reaalisesti irtauduttu 1990-luvulla loitommalle universaalista sosiaaliturvasta (ks. Hinrichs & Kangas 2003, 582). Ruotsin osalta Bergh (2004) on argumentoinut, että kokonaissosiaaliturvajärjestelmä on eläkeuudistuksesta huolimatta olennaisilta osiltaan pysynyt samanlaisena 1990-luvulla. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä muistaa Suomen sairausvakuutuksen peruspäivärahan poisto viime vuosikymmenen puolessavälissä sekä kansaneläkkeen muuttuminen eläketulovähenteiseksi (Kangas 2002, 237; 2004, 195). Tällä ei tarkoiteta niinkään, että järjestelmän perusluonne olisi muuttunut. Historiallisesti on tosin niin, että pohjoismainen universalismi syntyi beveridgeläisen ja bismarckilaisen mallin hybridistä. Perustellusti voi silti kysyä, ovatko Suomen ja Ruotsin muutokset olleet konvergoitumista kohti vakuutusperusteista työskentelypohjaista ansioturvamallia. Hinrichsin ja Kankaan (2003, 583) mielestä vuoden 1996 ja 2000 muutokset kansaneläkkeessä aiheuttivat sen, että Suomen kansaneläkejärjestelmästä on siirrytty laajemmin kohti ansiosidonnaista eläketurvajärjestelmää (engl. employment related scheme). Sama pätee myös Ruotsiin. Ehkä tutkimuksellisesti hyvinvointimallitypologiat ovat tässä antoisa lähtökohta selvittää tilannetta (ks. esim. Kangas 2004, 192; Korpi & Palme 1997, 7). Tämä kuitenkin edellyttää tarkkaa käsitteen määrittelyä.

Pohjoismaisten universaalien asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien kehitystä ja mahdollista rapautumista voidaan tutkia myös oikeudelliselta kannalta. Westerhäll (2004) on analysoinut erityisesti Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän luonnetta lainsäädännön näkökulmasta. Westerhällin tulos on, että 1990-luvulla tarveharkintainen sosiaaliturva ja -huolto (engl. social assistance and insurance protection) menettivät osan subjektiivisesta oikeutuksestaan. Tämä tarkoittaa myös muodollisen oikeudellisen turvan heikentymistä.

(Westerhäll 2004, 9.) Konkreettisimmillaan tämä tarkoitti priorisointeja, odotusaikojen pidennyksiä, etuuden perusteena olevien tulojen uudelleen arviointia, pyhäpäiviltä maksettavien etuuskarsimista, etuuskarsimien ala- ja ylärajojen asettamista sekä yksilön valinnanvapauden karsimista esimerkiksi lastenhoidossa (Westerhäll 2004, 10; vrt. Bergh 2004). Myös hallinnollista muutoksenhakua kevennettiin, etuuskarsimien ehtoja tiukennettiin ja tulkittiin ahtaammin. Motiivina näille toimille olivat taloudelliset perusteet.

Kvistin (2003) analyysissä Tanskan, Suomen ja Ruotsin sekä Norjan aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden käyttöönotosta havaittiin samoja piirteitä. Työttömyysvakuutuksen piiriin pääsyn ehtoja tiukennettiin, korvauksen rahamääräisiä tasoja laskettiin, sanktioita ja velvollisuuksia lisättiin. Ainoastaan Norja on poikkeus. Norjassa muutokset työmarkkinapolitiikassa ovat olleet maltillisia. (Kvist 2003, 226, 232, 236.)

On kuitenkin vaikea arvioida, kuinka paljon edellä mainitut toimenpiteet ovat muuttaneet universaalia sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvajärjestelmien uudistamishankkeet ovat kautta Euroopan sisältäneet samansuuntaisia toimenpiteitä regimistä riippumatta (Hellsten 2004, 140). Lakimuutosten perusteista tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa jäseneltyä tietoa. Selvää kuitenkin on, että osa heikennyksistä on koskettanut myös työskentelyperusteisia etuuksia. Näin ollen edellä mainittujen toimenpiteiden kohdentumista olisi tarpeen analysoida syvällisemmin, mikäli tavoitteena on esittää arvio universaalien sosiaaliturvan muutoksista.

7 Kvantitatiivinen tutkimus sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssissa

Tässä pääluvussa tutkitaan kvantitatiivisin tutkimusmenetelmin sitä, millainen sosiaaliturvajärjestelmien kehitys ja konvergoituminen on ollut 1990-luvulla sosiaalimenojen näkökulmasta. Tutkimuksessa kysytään, onko 1990-luku ollut sosiaaliturvamenojen näkökulmasta aikaa, jolloin sosiaaliturvamenot ovat oleellisesti muuttuneet.

Tarkastelussa Pohjoismaat (mukaan lukien Islanti) on erotettu omaksi ryhmäkseen Esping-Andersenin klassisen hyvinvointivaltiotypologian mukaisesti. Myös muissa luokitteluissa Pohjoismaat on nähty yleensä yhtenäisenä ryhmänä (Arts & Gelissen 2002). Muita maita ei ole ryhmitelty pienempiin ryhmiin Sveitsin, Islannin ja Norjan ryhmää lukuun ottamatta, vaan tutkimusasetelmana on ollut verrata Pohjoismaita kaikkiin muihin jäljelle jääviin maihin. Näin ollen regiimitarkastelu ei ole tämän tutkimuksen tarkoitus.

Kehitystä on erityisesti arvioitu EU:n ja Pohjoismaiden näkökulmasta. Onhan EU:n vaikutus sosiaaliturvaan ollut historiansa voimakkainta tarkasteluaihana. Tästä syystä pääluvussa 6 keskityttiin EU:n merkitykseen empiirisen tutkimusosan taustoittamiseksi.

Tämä luku on pääasiassa kuvaileva. Menetelmällisesti on hankalaa, miten esimerkiksi EU:n vaikutus tulisi järkevällä tavalla saattaa mallinnettavaan muotoon. Tästä syystä EU-maiden tilannetta verrataan paikoin edellä mainittujen EU:n ulkopuolisten maiden – Islannin, Norjan ja Sveitsin – kehitykseen.

7.1 Tutkimusaineisto, -menetelmä ja tutkimuskohde

Tässä sosiaalimenotarkastelussa on hyödynnetty Eurostatin tilastotietoja julkaisusta *European Social Statistics – Social Protection Expenditure and Receipts, 2003 Edition* ja *2004 Edition* sekä *New Cronos – tilastotietoja* (sisältää Luxemburgin tiedot) 1990-luvun kehityksen analysoimiseksi. Vuosien 1999, 2000, 2001, 2002 ja 2003 luvut ovat joidenkin maiden osalta arvioita tai ennakkotietoja.

Social Protection Expenditure -tilaston tiedot on laskettu ESSPROS 1996 -ohjeistuksen mukaan. ESSPROS (engl. The European System of Integrated Social Protection Statistics) on EU:n hyväksymä tilastointijärjestelmä (ks. Kautto 2001a, 240–241 eräistä metodologisista ongelmista ESSPROS -järjestelmää käytettäessä). Järjestelmän mukaan kaikki julkisten tai yksityisten tahojen rahamääräiset suoritukset edunsaajille, kulujen korvaamisesta aiheutuneet kustannukset ja tavarana tai palveluina annettavat edut kuuluvat sosiaaliturvan piiriin. Sosiaaliturvaa eivät ole verohuojennukset, korolliset lainat tai kotitalouksien ottamat yksityiset vakuutukset.

ESSPROS -järjestelmässä sosiaaliset riskit on jaettu kahdeksaan ryhmään. Näitä ovat 1. sairaus ja terveys 2. toimintarajoitteisuus 3. vanhuus 4. leski ja muut edunsaajat 5. perhe ja lapset 6. työttömyys 7. asuminen 8. muualla luokittelematon sosiaalinen syrjäytyminen. Näiden ryhmien etuudet on jaettu vielä rahana maksettaviin etuuksiin, toimeentuloturvaan ja palveluihin. (European Commission 1996.) ESSPROS -järjestelmä kuvaa menoja. Liitteessä 1 on esitetty ESSPROS -järjestelmässä luokitellut suomalaiset sosiaaliturvajärjestelmät (engl. social protection schemes).

Eurostatin ESSPROS -järjestelmään liittyy merkittäviä vertailevaa tutkimusta haittaavia tilastollis-menetelmällisiä ongelmia. Tämä johtuu osittain siitä, että tietojen keruusta ja luokittelusta ovat vastuussa kansalliset tilastoviranomaiset ja -laitokset (Kautto 2001a, 240–241). Tällä hetkellä järjestelmä on kuitenkin tämän tutkimuksen maantieteellinen alue ja tutkimusongelma huomioon ottaen lähde, jota ei voi kattavasti korvata muulla lähteellä. Pohjoismaita koskevaa tietoa on lähinnä tarjolla NOSOSCO:n kautta. Näitä tietoja on hankala verrata muiden EU/EEA-maiden tietojen kanssa eripituisten aikasarjojen vuoksi. Lisäksi Pohjoismaat noudattavat muutenkin ESSPROS -järjestelmää. OECD:n kautta ei täysin ole mahdollista pureutua tutkimusongelmaan. OECD:n avulla voidaan kuitenkin täsmentää analyysiä. Eri lähteiden on todettu aiheuttavan erilaisia tuloksia (Kautto 2001b, 46–47). Jonkinlaisen tilastollisen yhtenäisyyden säilyttämiseksi tutkimuksessa on pitkälti rajoitettu Eurostatin tuottamaan tilastoaineistoon muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

Suomessa Eurostatin tilastoihin liittyviä tulkintaongelmia voidaan kuvata seuraavan esimerkin avulla. Tunnetusti Suomen kansaneläkkeessä on merkittävä tuloharkintainen komponentti. Tiukasti tulkittuna tuloharkintaa sovellettaessa syntyy maksamatta jätettyjä

etuuksia. Tilastollisesti etuus on negatiivinen menosuure – maksajatahon näkökulmasta kyse on säästöstä. Tämä etuus ei kuitenkaan näy tilastoissa.

Tuloharkinnan voi tosin tulkita toisinkin. Esimerkiksi 200 euron pieni kansaneläke voidaan periaatteessa kokonaisuudessaan lukea universaalien sosiaaliturvamenojen alaluokkaan tarveharkintaiset universaalit menot. Eurostatin tilastoissa näin ei kuitenkaan ole. Kyse on puhtaasta universaalista sosiaaliturvamenosta. Vastaavasti esimerkiksi Tanskan osalta voidaan tehdä sama huomio. Tanskassa vaikuttaa samanlainen järjestelmämekanismi kuin Suomessa kansaneläkkeen yhteydessä. Esimerkistä voidaan johtaa väite, että tosiasiallisesti tarveharkinnan merkitys on suurempi kuin mitä ensi näkemältä tilastoista voisi päätellä (ks. ja vrt. kuvat 16 ja 17). Kysymys on pitkälti tulkinnasta.

Tarveharkinnan huomioimiseen ei tällä hetkellä ole Eurostatin tilastoissa helppoa ratkaisua. Tämän tutkimuksen tarpeisiin riittää kuitenkin se, että Pohjoismaita voidaan verrata muiden maiden kanssa. Tästä saadaan kuva, mihin suuntaan konvergoitumista on mahdollisesti tapahtunut. Voimme olettaa, että tilastoaineisto ei tältä osin pidä sisällään sellaisia tilastovirheitä, jotka muuttaisivat kokonaiskäsityksen tarveharkintaisesta sosiaaliturvasta 1990-luvulla. On oletettavissa, että lainsäädännöllisten muutosten kokonaisvaikutus edellä mainitun eläketulovähenteisyyden osalta on marginaalinen vaikkakin sen rooli on lisääntynyt.

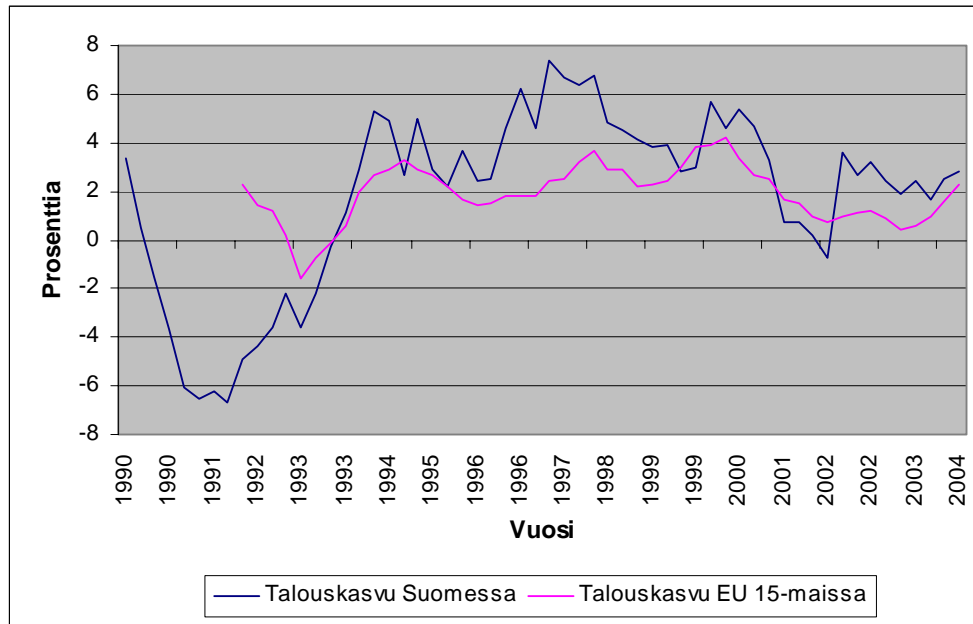
Eläketurvamenoista voidaan huomauttaa, että Irlannissa, Portugalissa, Norjassa sekä Sveitsissä vanhuuseläkeiän täyttämisen jälkeen myönnetty työkyvyttömyyseläkkeet on luokiteltu työkyvyttömyyseläkemenona, vaikka ESSPROS -järjestelmän mukaan nämä tulisi tilastoida vanhuuseläkemenoiksi. Toisaalta taas varhennettuja vanhuuseläkkeitä ei ole tyypillisesti luokiteltu vanhuuseläkemenoiksi. ESSPROS -järjestelmän toteutustavasta johtuu, että täysin vedenpitävän käsityksen saaminen on äärimmäisen hankalaa. (Eläketurvakeskus 8.12.2005.)

Kvantitatiivisessa sosiaaliturvamenotutkimuksessa myös työttömyysturvamenot muodostavat metodologisen ongelman (Kautto 2001b, 48). Tämä johtuu siitä, että työttömyysaste korreloi (Pearsonin tulomomenttikorrelaatiokerroin 0,64) sosiaaliturvamenojen yleisen muutoksen kanssa (Taylor-Gooby 2002, 605). Sipilä

(7.9.2005) on todennut, että jos kokonaissosiaaliturvamenosta poistettaisiin työttömyyden aiheuttamat kustannukset, sosiaaliturvamenot olisivat supistuneet verrattuna BKT:een. Tämän tutkimuksen tilastoluvuista ei ole poistettu työttömyysturvamenoja, vaikka ne saattavatkin jonkin verran vääristää kokonaiskuvaa Suomen ja Ruotsin kohdalla 1990-luvun työttömyyskriisin vuoksi. Sipilä (7.9.2005) arvioi, että työttömyysturvamenot huomioivassa vertailussa Suomi olisi Luxemburgin ja muiden Pohjoismaiden rinnalla ollut eniten sosiaaliturvaa supistaneita maita. Kuitenkin voidaan arvioida, että osa tästä virhemahdollisuudesta eliminoituu, jos muistetaan, että työttömyyskehitys noudatti suurin piirtein samaa kaavaa muissakin tutkittavissa maissa. Näin suhteellinen vertailtavuus pääpiirteissään säilyy. Toiseksi työttömyys on usein syklinen ilmiö. Tämä vaikuttaa tutkimukseen valittaviin vuosiin. Vertailuvuosien pitäisi olla suhdanteiden keskellä, jolloin työttömyyden merkitys vähenee ja aineisto tuottaa luotettavan kuvan kehityksestä. Valinnalla on merkitystä, jos verrataan tutkimuksen kannalta kiinnostavaa kokonaissosiaaliturvamenojen osaa kaikkiin sosiaaliturvameneihin.

Työttömyyteen liittyy myös muiden sosiaaliturvamenojen kasvua. Käytännössä näiden työttömyydestä aiheutuvien johdannaisten sosiaaliturvamenojen erittely, esimerkiksi asumistukimenoista, on käytetyllä tilastoaineistolla mahdotonta. Periaatteessa pulmaan ei ole yksiselitteistä ratkaisua. Metodologisesti kokonaissosiaaliturvamenotarkastelusta ei ole syytä pudottaa mitään komponenttia pois, varsinkin kun pidetään mielessä edellä mainitut huomiot (Castles 2002, 618; Castles 2004, 12–13 periaatteesta säilyttää kaikki havainnot).

Oman ongelmakokonaisuuden muodostaa bruttokansantuoteosuuksien tulkinta. Tulkinnassa täytyy huomioida talouskasvu (Kautto 2001b, 48). Jos se on hidasta tai peräti miinusmerkkistä, sosiaaliturvamenojen osuus korostuu siten, että se antaa todellisuudessa liian hyvän kuvan. Jos taas bruttokansantuote kasvaa voimakkaasti, sosiaaliturvamenot voivat suhteellisesti laskea vaikka ne absoluuttisesti kasvaisivatkin (Hagfors & Kajanoja & Kangas 2004, 290). Vastaavasti noususuhdanteessa voimakas bruttokansantuotteen kasvu kutistaa sosiaaliturvamenojen suhteellista osuutta. Tällöin tilanteesta voi saada todellisuutta huonomman kuvan. Esimerkiksi Irlannissa todellisen bruttokansantuotteen kasvu on ollut huimaa. Vuosina 1997 ja 1999 Irlannin bruttokansantuote kasvoi kaksinumeroisin luvuin. Tästä syystä tässä tutkimuksessa on esitetty aggregaattisuureena talouskasvu EU 15 -maissa ja Suomessa (kuvio 4).



Kuvio 4: Talouskasvu Suomessa ja EU 15 -maaryhmässä 1990/1992–2004.

Lähde: Eurostat ja Tilastokeskus.

Yhteenvedona voidaan todeta, että poikkeuksellisena vuonna 1993 Euroopan unionin talouskasvu oli miinusmerkkistä (European Commission 2004a, 32). Suhdannetilanteen huomioonottaminen on merkityksellinen Suomen ja Ruotsin sosiaaliturvamenojen analyysissä, koska näissä maissa 1990-luvulla bruttokansantuote supistui ensin voimakkaasti ja lähti uudelleen nopeaan kasvuun vuosikymmenen puolivälissä. (European Commission 2003, 140.) Tämä talouskasvun vaihtelu näkyy myös tässä tutkimuksessa, erityisesti Pohjoismaita koskevissa kuvioissa. Suomessa suhdannevaihtelut ovat voimakkaampia kuin muissa maissa. Tämä saattaa tahattomasti voimistaa Suomen sosiaaliturvamenojen vaihteluita suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Sosiaaliturvamenojen analyysissä erityinen ongelma muodostuu demografisista tekijöistä (Kautto 2001b, 48). Esimerkiksi Italiassa eläkekulut ylittävät reilusti muut sosiaalimenot (Mantel 2001, 19; European Commission 2003, 143) ja olisivat siten tulkittavissa merkiksi divergenssistä. Syy ylipainoon on kuitenkin luonnollinen. Italian eläketurvamenojen taustalla on vinoutunut väestörakenne. Käytännössä luonnollinen väestönkasvu on epäedullisin Italiassa muihin EU-maihin verrattuna. Tästä herää kysymys, missä määrin tutkimuksessa tulisi suorittaa vakiointia väestökehityksen huomioon ottamiseksi.

Tilastoaineistoihin perustuvan vertailevan tutkimuksen ongelma on myös se, että konvergenssianalyysi kuvaa konvergoitumista vain rajatusta näkökulmasta. Lazar ja Stoyko (1998, 8) toteavat, että kaksi valtiota saattaa olla sosiaaliturvajärjestelmien anteliaisuutta kuvaavilla mittareilla yhtä kaukana toisistaan kuin 20 vuotta sitten. Silti näiden kahden maan järjestelmät ovat voineet muuttua samaan suuntaan muilla mittareilla mitattuna. Kysymys on järjestelmärakenteiden samankaltaistumisesta esimerkiksi yhteisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden takia.

Kvantitatiivisen vertailevan tutkimuksen ongelmia syntyy myös brutto- ja nettososiaaliturvamenojen keskinäisestä suhteesta. Bruttososiaalimenot voivat vääristää todellista kuvaa, koska etuuskien verotuksen vaikutusta ei huomioida mitenkään. Yleisesti Pohjoismaissa monet etuudet ovat veronalaista tuloa. Tämä näkyy kuvioden 5 ja 6 vertailussa. Toisaalta sosiaaliturvaa voidaan antaa anglosaksisten maiden tapaan verohuojennusten muodossa tiettyjen sosiaalisten riskien toteutuessa. Nettososiaaliturvamenojen käyttö olisi siten perusteltua, mutta näitä tietoja ei yleisesti ole saatavilla harvoja aggregaattitason tietoja lukuun ottamatta (Adema 1999; Adema & Ladaique 2005; Kautto 2001b, 48). Lisänsä tähän problematiikkaan tuo se, että osa sosiaaliturvamenosta on julkisen rahoituksen sijasta (nettovarallisuudesta) kustannettua yksityistä sosiaaliturvaa.

Empiirisen aineiston pääasiallisena metodina on käytetty keskihajonta- ja variaatiokerroinanalyyysiä. Keskihajonta (engl. standard deviation) kuvaa havaintojen hajontaa alkuperäisten havaintoarvojen mittayksikössä. Tästä syystä keskihajonnalla on yksiselitteinen tulkita. (Anderson & Sweeney & Williams 1999, 78, 108–109.) Variaatiokerroin (engl. coefficient of variation) on hajonnan tunnusluku, joka ei riipu käytetystä mittayksiköstä (Helenius 1989, 78; Anderson & Sweeney & Williams 1999, 108–109). Variaatiokerrointa (keskihajonta jaettuna keskiarvolla) käyttämällä voidaan tarkastella konvergoitumisen suhteellista suuruutta ja voimakkuutta. Tällöin kyseessä on sigma-konvergenssi. Sigma-konvergenssi tarkoittaa tilannetta, jossa sosiaaliturvamenojen hajonta on pienentynyt. Absoluuttisesta konvergoitumisesta (beta-konvergenssi) on kyse esimerkiksi silloin, kun taloudellisesti kehittymätön maa kasvattaa nopeassa tahdissa bruttokansantuotettaan ja samalla lisää sosiaaliturvamenoja absoluuttisena rahamääränä. Tällöin prosentuaalinen bruttokansantuotteeseen suhteutettu sosiaaliturvamenojen kasvu voi näkyä maltillisena tai jopa paikallaan pysyvänä. (Hagfors 2004, 29–30, 127–128;

Kaitila 2003, 9.) Muita tutkimusmenetelmiä ovat varianssi- ja hierarkkinen klusterianalyysi. Näiden menetelmien tulkinta on selvitetty jäljempänä asiayhteyden näin vaatiessa.

Tutkimuksessa mukana olevat maat (suluissa lyhenteet) ovat Alankomaat (NL), Belgia (B), Espanja (E), Irlanti (IRL), Islanti (ISL), Iso-Britannia (UK), Italia (I), Itävalta (A), Kreikka (EL), Luxemburg (LUX), Norja (NO), Portugali (P), Ranska (F), Ruotsi (S), Saksa (D), Suomi (FIN), Sveitsi (CH) ja Tanska (DK). Tähän edellä lueteltuun maajoukkoon viitataan nimellä EEA 18. Pohjoismaat nimellä viitataan Suomen, Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Islannin maaryhmään. EU 15 viittaa Alankomaihin, Belgiaan, Espanjaan, Irlantiin, Isoon-Britanniaan, Italiaan, Itävaltaan, Kreikkaan, Luxemburgiin, Portugaliin, Ranskaan, Ruotsiin, Saksaan, Suomeen ja Tanskaan. EU 12 viittaa edellä mainittuihin maihin pois lukien kuitenkin Suomi, Ruotsi ja Tanska.

Edellä esitettyjen maiden sosiaaliturvamenoksi on laskettu vain substantiaaliset sosiaaliturvamenot (engl. social benefit). Tämä tarkoittaa sitä, että tällöin luvuista on vähennetty hallinnointi- ja muut kulut paitsi milloin toisin on ilmoitettu. Esitettävissä luvuissa ei ole voitu huomioida mahdollisista pyöristyksistä aiheutuvia pieniä virheitä. Analyysiohjelmistona on SPSS 12.0 ja 11.0 for Windows ja grafiikkaohjelmalla Excel 2003 ja myös SPSS.

7.2 Sosiaaliturvamenojen tilastollinen analyysi

Tässä alaluvussa analysoidaan tilastollisin menetelmin sosiaaliturvamenojen yleistä kehitystä 1990-luvulla. Analyysi etenee yleisestä erityiseen päin. Ensin analysoidaan EEA 18 -maiden kokonaissosiaaliturvamenoja. Sen jälkeen tutkitaan tarveharkintaisia sosiaaliturvamenoja ja näiden kehitystä. Viimeisenä esitetään universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen vertailu vuosina 1990 ja 2001.

Tarkastelussa havaitaan muutoksia Pohjoismaiden suhteellisessa asemassa sosiaaliturvan edelläkävijöinä. Näyttää siltä, että Pohjoismaiden suhteellinen asema hyvinvoinnin edelläkävijöinä olisi kaventunut ja osittain jopa kokonaan lakannut. Empiirisen osan tehtävänä on erityisesti tuottaa uutta tietoa tältä osa-alueelta.

7.2.1 Kokonaissosiaaliturvamenot maittain

Kokonaissosiaaliturvamenojen tutkimiseen on olemassa useita tilastolähteitä. Yleiskuvan saamiseksi on paikallaan esittää sosiaaliturvamenojen prosentuaalinen osuus bruttokansantuotteesta. Taulukon 2 tarkasteluun on valittu vuodet 1980, 1985, 1990, 1995 sekä 2000 ja siihen on myös laskettu eräiden konvergoitumista kuvaavien suureiden arvot. Taulukosta voi todeta, että variaatiokertoimen ja keskihajonnan arvot ovat vakaasti pudonneet 20 vuoden aikana. Vuonna 1995 11 maassa tutkimuksen 18 maasta sosiaaliturvamenot saavuttivat maksimitasonsa. Peräti 12 maassa sosiaaliturvamenot ovat pudonneet vuoden 1995 jälkeen. Selityksenä havaintoon on talouskasvun myönteinen vaikutus. Menot ovat nousseet Italiassa (suuret vanhuusmenot), Kreikassa, Portugalissa, ja Islannissa.

| Maa / Vuosi | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| B | 24,1 | 26,9 | 26,9 | 28,1 | 26,7 |
| DK | 29,1 | 27,9 | 29,3 | 32,4 | 28,9 |
| D | 23 | 23,6 | 22,8 | 27,5 | 27,2 |
| EL | 11,5 | 17,9 | 20,9 | 21,4 | 23,6 |
| E | 15,9 | 18,2 | 19,5 | 21,4 | 19,9 |
| F | 21,1 | 26,6 | 26,6 | 29,2 | 28,3 |
| IRL | 17 | 22,1 | 18,6 | 19,4 | 13,6 |
| I | 18,4 | 21,3 | 23,3 | 23 | 24,1 |
| LUX | 23,5 | 23 | 21,9 | 23,8 | 20 |
| NL | 26,9 | 27,3 | 27,6 | 25,6 | 21,8 |
| A | 22,5 | 24,1 | 24,1 | 26,3 | 26 |
| P | 10,9 | 11,1 | 13,9 | 18 | 20,5 |
| FIN | 18,5 | 23 | 24,8 | 31,1 | 24,5 |
| S | 28,8 | 30 | 30,8 | 33 | 28,6 |
| UK | 17,9 | 21,1 | 19,5 | 23 | 21,7 |
| NO | 17,9 | 19,1 | 24,7 | 26 | 23 |
| ISL | n.a. | n.a. | 16,4 | 19 | 19,7 |
| CH | 14,2 | 15,1 | 17,9 | 23,9 | 25,4 |
| keskiarvo | 20,07 | 22,25 | 22,75 | 25,12 | 23,53 |
| k-hajonta | 5,49 | 4,92 | 4,59 | 4,51 | 3,96 |
| var.kerroin | 0,27 | 0,22 | 0,2 | 0,18 | 0,17 |

Taulukko 2: Sosiaaliturvamenot prosentteina bruttokansantuotteesta EEA 18 -maissa.

Huom.: n.a. tiedot puuttuvat.

Lähde: OECD

Seuraavassa taulukossa 3 on esitetty Pohjoismaiden ja EU 12 -maiden sekä Sveitsin, Islannin ja Norjan maaryhmän sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuuksien keskiarvon, keskihajonnan ja variaatiokertoimen tulokset. Pohjoismaiden osalta taulukko osoittaa nopeaa konvergoitumista.

Euroopan unionin merkitys näyttäisi ensisilmäyksellä ilmeiseltä. Pohjoismaiden kohdalla tapahtuu selvä hyppäys alaspäin vuosien 1995 ja 2000 välillä. Suomi ja Ruotsi liittyivät EU:n jäseniksi vuonna 1995. Kysymys on kuitenkin vain yhdestä tunnusluvusta, joten pitkälle menevistä johtopäätöksistä täytyy tässä vaiheessa pidättäytyä. Tulkintaa tukee se, että konvergenssi näyttää ilmeiseltä myös Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa. Tästä voi päätellä, että EU:n institutionaalinen rooli ei olisi voimakasta.

| Maaryhmä / Vuosi | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pohjoismaat keskiarvo | 23,58 | 25,00 | 25,20 | 28,30 | 24,94 |
| Pohjoismaat keskihajonta | 6,21 | 4,91 | 5,61 | 5,88 | 3,89 |
| Pohjoismaat var.kerroin | 0,26 | 0,20 | 0,22 | 0,21 | 0,16 |
| EU 12 keskiarvo | 19,39 | 21,90 | 22,13 | 23,89 | 22,78 |
| EU 12 keskihajonta | 5,01 | 4,60 | 3,98 | 3,52 | 4,11 |
| EU 12 var.kerroin | 0,26 | 0,21 | 0,18 | 0,15 | 0,18 |
| CH, ISL ja NO keskiarvo | 16,05 | 17,10 | 19,67 | 22,97 | 22,70 |
| CH, ISL ja NO keskihajonta | 2,62 | 2,83 | 4,42 | 3,59 | 2,86 |
| CH, ISL ja NO var.kerroin | 0,16 | 0,17 | 0,22 | 0,16 | 0,13 |

Taulukko 3: Sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuuksien keskiarvon, keskihajonnan ja variaatiokertoimen arvot vuosina 1980, 1985, 1990, 1995 ja 2000 Pohjoismaissa, EU 12 -maissa ja Sveitsin, Islannin ja Norjan maaryhmässä.

Huom.: Islannin tiedot puuttuvat vuosilta 1980 ja 1985.

Lähde: OECD

Yleisesti voidaan todeta Eurostatin mukaan, että sosiaaliturvamenot olivat vuonna 1993 suurimmillaan EU 15 -maaryhmässä. Keskimäärin sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuus oli 27,3 prosenttia vuonna 2000. Osuus on laskenut 1,5 prosenttiyksikköä vuoteen 1993 verrattuna. Kehitys on kuitenkin epäyhtenäistä. Esimerkiksi Kreikassa ja Portugalissa reaaliarvoinen (engl. real-terms expenditure) kasvu oli ajalla 1995–2000 7,4 ja 4,9 prosenttia. (European Commission 2003, 140.) Suomen

sosiaaliturvamenot olivat noin 27 prosenttia vuonna 2003 (Sosiaaliturvan suunta 2004, 28).

OECD:n luvut poikkeavat absoluuttisina lukuina hieman Eurostatin luvuista, mutta variaatiokertoimeen tällä ei ole havaittavaa vaikutusta. Kyse on siis tilastointieroista, jotka johdonmukaisuutensa vuoksi eivät vääristä analyysin tulosta. Jatkotarkastelussa on kuitenkin tukeuduttu Eurostatin lukuihin, koska tämän avulla on mahdollista eritellä sosiaaliturvamenot myöntöperusteen mukaan esimerkiksi tarveharkintaisiin menoihin.

EEA 18 -maaryhmässä on havaittavissa konvergoitumista alku- ja lopputilanteita verrattaessa toisiinsa. Myös 1990-luvun taloudellinen matalasuhdanne näkyy taulukoista. Tällöin näyttää tapahtuneen pikemminkin divergoitumista. Taulukoista 2 ja 3 näkyy sosiaaliturvajärjestelmien reaktiokyky. Se, että lamavuosina sosiaaliturvaan käytetty rahamäärä nousi, osoittaa talouskasvun vaikutuksesta huolimatta sosiaaliturvajärjestelmien vastaavan syntyviin uhkiin.

Jos tarkastellaan maaryhmää (Belgia, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat, Itävalta, Portugali ja Iso-Britannia), josta on poistettu Sveitsi, Pohjoismaat ja Irlanti ja Luxemburg, kuva tiivistyy jonkin verran. Konvergoituminen on selkeää ja keskiarvon kuvaaja (ei esitetty tässä) tuottaa lievän aaltomaisen muodon. Näyttää siltä, että kauimmin EU:n jäseninä olleet valtiot ovat kohtuullisesti konvergoituneet tällä suurella mitattuna. Espanja näyttäytyy poikkeavana havaintona. Sen käyttämä rahamäärä sosiaaliturvaan on noin 20 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suomessa vanhuuteen sekä sairauteen ja terveyteen liittyvät menot ovat kasvaneet absoluuttisesti kokonaissosiaaliturvamenoissa (Sosiaaliturvan suunta 2004, 36). Tämä viittaa universaalien etuuksien voimistumiseen (ei kuitenkaan eläkemenoihin).

Taulukoiden 2 ja 3 tulkinnasta kannattaa huomata vielä se, että sosiaaliturvamenot eivät ole seurailleet sataprosenttisesti työttömyysasteen muutoksia. Työllisyys tilanteen paraneminen ja talouden elpyminen ei ole merkittävästi vähentänyt sosiaaliturvamenoja. Tässä mielessä tilanne näyttää stabiililta. Onko kyse ehkä siitä, että sosiaaliturvajärjestelmät ovat jähmettyneet (engl. frozen) eivätkä kykene vastaamaan uudenlaisen pätkätyöttömyyden kaltaisiin uhkiin ja riskeihin (Esping-Andersen 1996, 2)? Pieni varaus on säilytettävä Pohjoismaiden kohdalla. Näiden maiden heikentynyt

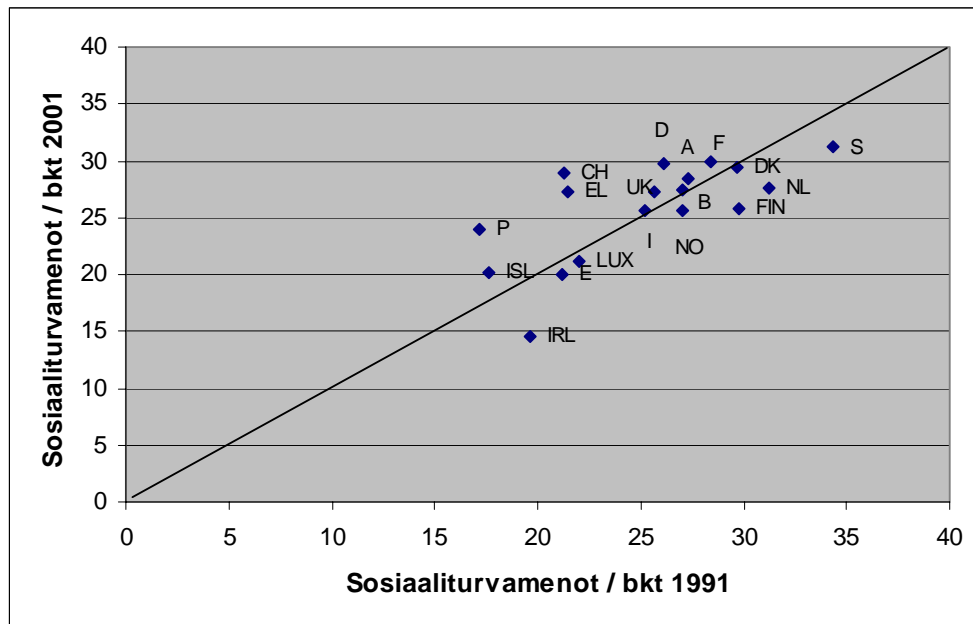
työllisyystilanne näkyy erikoisella tavalla. Etujen karsimisen takia sosiaaliturvaan käytetään suhteessa bruttokansantuotteeseen vähemmän rahaa nyt kuin aiemmin tarkastelujakson aikana, vaikka työttömyysaste on jäänyt korkeaksi (pl. Tanska). Vaikka työttömyys on laskenut ja pienentänyt sosiaaliturvamenoja, sosiaaliturvamenot eivät ole kuitenkaan näyttäneet laskevan erityisen rajusti. Itse asiassa työttömyyden lasku on osasyynä siihen, miksi sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuus on laskenut. On todennäköistä, että muut säästöt näkyvät nyt tilastoissa. Näin siksi, että vuonna 1980 Ruotsissa ja Tanskassa käytettiin alhaisemman työttömyyden aikana 28,8 ja 29,1 prosenttia bruttokansantuotteesta sosiaaliturvaan ja vastaavasti vuonna 2001 käytännössä saman verran eli 28,9 ja 29,2 prosenttia. Koska työttömyys on kasvanut, tämä tarkoittaa sitä, että tosiasiallisesti muualta on täytynyt saada aikaan säästöjä. Näin tulee selitetyksi se, miksi Pohjoismaat näyttävät jääneen kehityksestä. Muut maat ovat saavuttaneet Pohjoismaat.

Eurostatin (New Cronos 2004) mukaan EU 15 -maiden variaatiokerroin ja keskihajonta ovat pienentyneet säännönmukaisesti ajanjaksolla 1980–2001. Ainoastaan 1990-luvun alku muodostaa poikkeuksen. Vuonna 1991 variaatiokerroin oli 0,18, mutta vuonna 1993 jo 0,20 ja 2000 0,19. Sen jälkeen konvergoituminen on variaatiokertoimella mitattuna lähes olematonta. Tässä mielessä 1990-luvun matalasuhdanne katkaisi konvergoitumiskehityksen.

Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa kehitys on viitannut konvergoitumiseen. Ajalla 1991–2001 variaatiokerroin on laskenut 0,24:stä 0,16:sta. Aleneva trendi pätee myös keskihajontaan, joka oli 1991 4,97 ja 3,69 vuonna 2000. Konvergoituminen on ollut EU:ta nopeampaa. Myös Pohjoismaat ovat konvergoituneet suhteellisen nopeasti kohden EU 15 -maiden arvoa. Tämä pätee sekä keskihajontaan, keskiarvoon että variaatiokertoimeen. Variaatiokertoimen arvot olivat vuonna 1991 0,22 ja vuonna 2000 0,18. Keskihajonta laski 5,53 vuonna 1991 4,63:een vuonna 2000. Castlesin (2004, 79–80) mukaan Pohjoismaat (pl. Islanti) ovat konvergoituneet keskenään nopeammin kuin vertailumaat. Nämä luvut herättävät kysymyksiä EU:n institutionaalisesta roolista konvergoivana tekijänä tutkimusaikana.

Seuraavassa kuviossa näkyy, kuinka paljon valtiot käyttivät rahaa sosiaaliturvamenoihin vuonna 1991 ja 2001 (Eurostat, New Cronos 2004). Kuvion läpi piirretty 45 asteen

diagonaali kuvaa tilannetta, jossa muutosta ei ole tapahtunut. Jos maa osuu diagonaaliviivalle, se käyttää samassa suhteessa rahaa sosiaaliturvaan vuonna 2001 kuin vuonna 1991. Viivan yläpuolelle sijoittuvat maat ovat käyttäneet enemmän rahaa sosiaaliturvaan vuonna 2001 kuin kymmenen vuotta aiemmin. Viivan alapuolelle jäävät maat ovat puolestaan käyttäneet vähemmän rahaa sosiaaliturvaan.

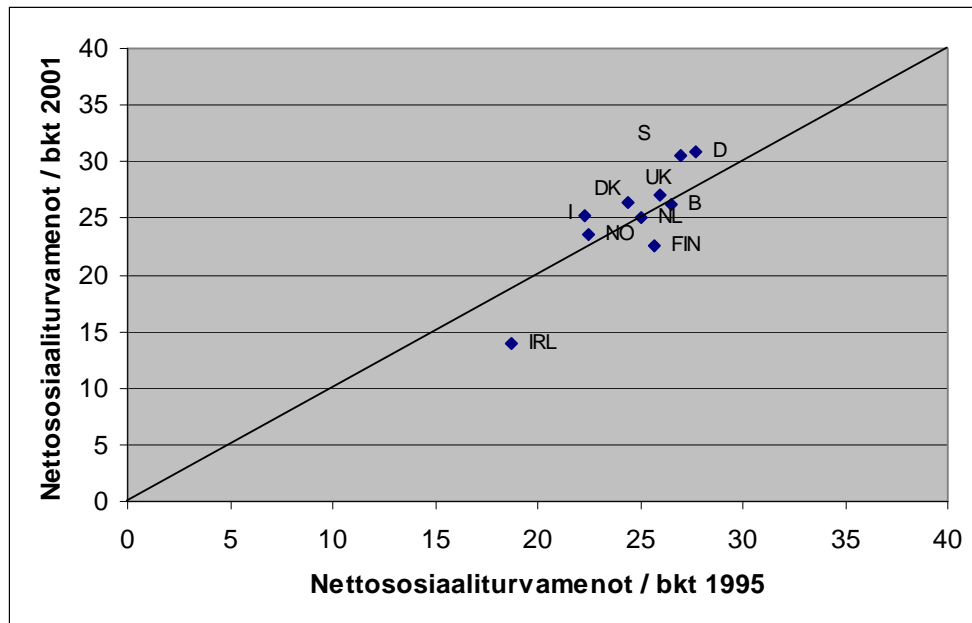


Kuvio 5: Sosiaaliturvamenot suhteessa bruttokansantuotteeseen EU 15 -maissa ja Sveitsissä, Norjassa sekä Islannissa vuosina 1991 ja 2001.

Lähde: Eurostat

Kuviosta näkyy se, että suuri osa valtioista käyttää itse asiassa enemmän rahaa sosiaaliturvaan bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vuonna 2001 kuin vuonna 1991. Näin on tuskin vielä aihetta puhua hyvinvointivaltioiden alasajosta (Castles 2004) eikä race-to-the-bottom -efekti saa näin tukea. George (1998, 29) huomauttaa, että vuosien 1980–1993 välillä sosiaalimenot kasvoivat, mutta myös apua tarvitsevien määrä nousi. Tämä voi selittää myöhemmin esitettävien universaalien sosiaaliturvamenojen nousua.

Pohjoismaat ovat Tanskaa lukuun ottamatta sijoittuneet diagonaaliviivan alapuolelle. Tämä saattaa kuvata Pohjoismaiden aseman suhteellista heikkenemistä. Kysymys voi olla myös hyvästä taloustilanteesta, joka vallitsi vuonna 2001. Tuona vuonna sosiaaliturvamenot ovat kauttaaltaan olleet EEA 18 -maissa matalia vuoden 1991 jälkeen.



Kuvio 6: Nettososiaaliturvamenot suhteessa tuottajahintaiseen bruttokansantuotteeseen Belgiassa, Tanskassa, Saksassa, Irlannissa, Italiassa, Alankomaissa, Suomessa, Ruotsissa, Isossa-Britanniassa ja Norjassa vuosina 1995 ja 2001.

Huom.: Belgian ja Norjan luvut vuodelta 1995 kuvaavat julkisia nettososiaalimenoja. Yksityiset vapaaehtoiset bruttososiaalimenot vähennettyinä suorilla ja epäsuorilla veroilla eivät ole laskelmissa mukana.

Lähde: Adema (1999) ja Adema & Ladaique (2005)

Nettososiaalimenotarkastelu tukee näkemystä maiden sijoittumisesta lähelle toisiaan. Tämä merkitsee jossain määrin konvergoitumista. Bruttososiaalimenotarkasteluun verrattuna maat sijaitsevat paljon lähempänä toisiaan. Tässä yhteydessä täytyy kuitenkin huomauttaa verrattavista vuosista. Toisessa kuviossa vertailukohtana on vuosi 1991 ja toisessa 1995. Tämä saattaa vääristää saamamme käsitystä konvergoitumisesta.

Suomi ja Irlanti käyttivät vähemmän rahaa sosiaaliturvaan nettomääräisesti vuonna 2001 kuin vuonna 1995. Tilanne ei ole huolestuttava, koska Suomessa tilanne on normalisoitunut työttömyysmenojen alentumisen vuoksi ja Irlannin nettososiaalimenolukua painaa alaspäin voimakas talouskasvu. Merkille pantavaa on, että Pohjoismaat sijoittuvat maiden joukkoon muodostamatta erityistä ryhmää. Brutto- ja nettososiaaliturvamenojen vertailu paljastaa, että vuonna 2001 bruttomääräisestä

sosiaaliturvasta vähennettiin suhteessa enemmän etuuksia kuin aikaisemmin. Tämä on viite syntyneestä tarpeesta hillitä sosiaaliturvamenoja. On ehkä niin, että säästäjä on helpompi tehdä veroteknisesti kuin kajota suoraan etuuksien määrään. Pohjoismaista Suomi, Tanska, Norja ja muista maista Alankomaat suosivat tätä menettelyä. Ruotsissa, Saksassa, Isossa-Britanniassa, Italiassa, Belgiassa ja Irlannissa bruttomääräiset sosiaaliturvamenot vastaavat pääpiirteittäin nettomääräisiä sosiaaliturvamenoja.

Korporatiivinen hyvinvointivaltiomalli ja sen edustamat maat ovat säilyttäneet asemansa (ks. kuviot 5 ja 6). Näin argumentoivat Anttonen ja Sipilä (2000, 263). Irlanti näyttäytyy tarkastelussa jokseenkin poikkeukselta jo aiemmin todetuista talouskasvun syistä. Universaalien sosiaaliturvan maiden kannalta voidaan huomata, että Pohjoismaiden ryhmän maissa (Suomi, Ruotsi ja Tanska) menot ovat suhteessa pienentyneet kymmenessä vuodessa (myös Greve 2004, 160). Näyttää siltä, että Pohjoismaat olisivat menettämässä asemansa laajoina ja kattavina sosiaaliturvajärjestelmämäina. Kyse on kuitenkin paljolti siitä, että 1990-luvun puolivälin tilanne on korjaantunut. Alankomaat näyttävät seuraavan Pohjoismaita asettumalla näiden välille. Merkittävää on, että ns. koheesiomaat, Portugali, Kreikka ja osin myös Espanja, käyttävät rahaa sosiaaliturvamenoihin vuonna 2001 enemmän kuin vuonna 1991. Näyttää siltä, että juuri universaalista sosiaaliturvaa on ollut helpointa sovittaa muuttuneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Empiirisesti Kankaan huomiot näyttävät toteutuvan näissä tuloksissa.

Jos tarkastellaan EU:n ulkopuolisia Sveitsiä, Islantia ja Norjaa huomataan, että myös tässä Pohjoismaista Norja on käyttänyt vähemmän rahaa sosiaaliturvaan vuonna 2001 kuin vuonna 1991. Näyttää siis siltä, että pohjoismaisessa kerhossa on tapahtunut muutos sosiaaliturvaan käytettävien varojen määrässä. Esimerkiksi Moreno ja Palier (2004, 7) toteavat, että Pohjoismaat ovat vähentäneet etuuksien määriä noin 10 prosenttia. Leikkaukset on toteutettu pääasiassa juustohöylämenetelmällä eli nipistämällä etuuksia joka puolelta. Aiemmin esitetty toteamus Ruotsin ja Tanskan sosiaalimenojen ja työttömyyden välisestä suhteesta vuosien 1980 ja 2001 välillä tukee Morenon ja Palierin näkemystä. Vain Islanti näyttää muodostavan tässä suhteessa poikkeuksen. Ongelmallista on, kuinka paljon tässä on EU:n vaikutusta ja kuinka paljon universaalityyppisen turvan muunlaista endogeenista muutosta (esim. legitimaatiopaineet, aktivointipolitiikan korostuminen, rekommodifikaatio ja sosiaalisen kansalaisuuskäsitteen muuttuminen). Euroopan unionin merkitys on ollut tuskin kuitenkaan ratkaisevaa, koska Norjan kehitys

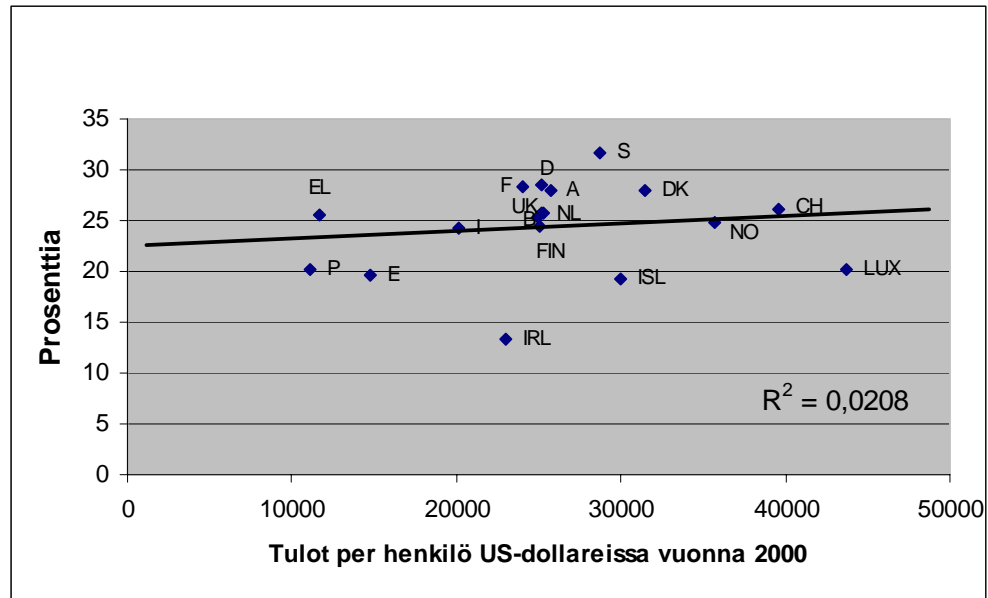
on ollut yhdenmukaista vaikkakin tasaisempaa verrattuna muihin Pohjoismaihin. Stephens (1996, 43) on argumentoinut, että pohjoismaisen universaalien sosiaaliturvajärjestelmän ongelmien taustalla ovat esimerkiksi hidastunut yleismaailmallinen talouskasvu, kaupan, pääomien ja rahamarkkinoiden kansainvälistyminen, teollisuuden heikentyminen ja palvelusektorin vahvistuminen (taloudellinen rakennemuutos) sekä valuuttojen epävakaus. Argumentin mukaan nämä ovat aiheuttaneet korkean työttömyyden Pohjoismaissa verrattuna muihin läntisiin maihin. Stephensin mukaan oleellinen kysymys on, ovatko nämä tekijät muuttaneet laadullisesti eli kvalitatiivisesti universaaleja asumisperusteisia sosiaaliturvajärjestelmiä.

Vastausta esitettyyn kysymykseen arvioidaan sen avulla, kuinka pysyviä Stephensin mainitsemat tekijät ovat. Ainakin valuuttariski on poistunut euron myötä. Toisaalta globalisaatio ja EU-integraatio ovat tulleet jäädäkseen eikä talouskasvukaan näytä väestöllisen muuntumisen tilanteessa itsestäänselvyydeltä. (Ks. myös Huber & Stephens 2002.) Periaatteellisemmalla tasolla muun muassa Kvist (2003) näkee universalismin muuttuneen enemmän aktiivista kansalaisihannetta tai -tyyppiä korostavaan suuntaan. Tähän on vaikuttanut työttömyysturvamenojen kehitys. Tosin nämä menot ovat kääntyneet laskuun Pohjoismaissa.

Lopuksi sosiaaliturvamenojen kokonaistasolla voidaan luoda vielä kuva siitä, miten EEA 18 -maat sijoittuvat toisiinsa nähden vuonna 2000 mitattuna sosiaaliturvamenoja (sosiaaliturvamenot suhteessa bruttokansantuotteeseen Y-akselilla) suhteessa bruttokansantuotteeseen henkeä kohden. Tämä mittasuure on soveltuvien, jos halutaan mitata yksilöiden hyvinvointia (Baumol & Blinder 1991, 818).

Oheisiin kuvioihin (7 ja 8) on piirretty myös trendiviiva sekä laskettu korrelaatiokertoimen arvo. Bruttokansantuotearvo henkeä kohti perustuu Maailmanpankin antamiin lukuihin. Mittayksikkönä on Yhdysvaltain dollari. (World Bank 21.9.2004.)

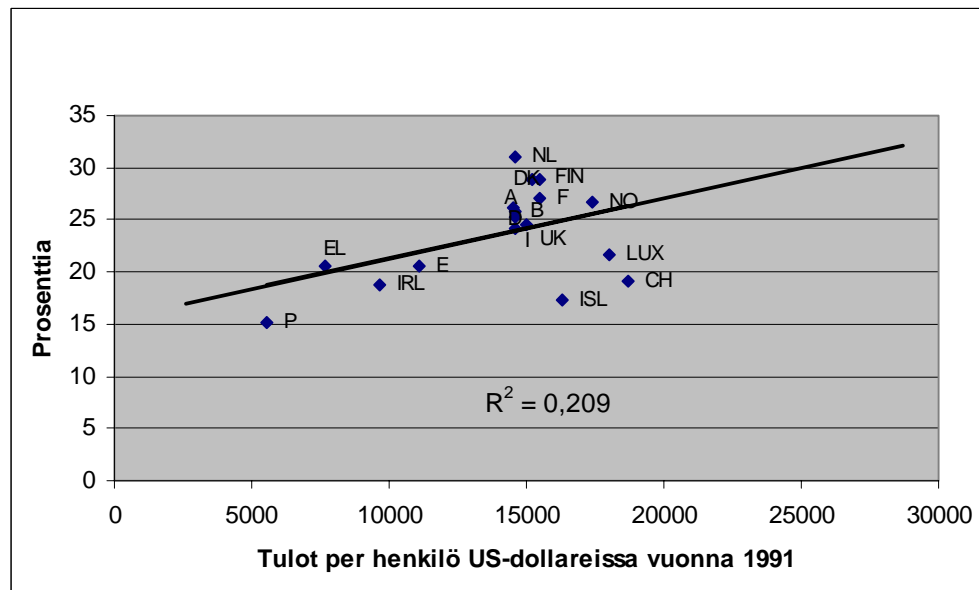
Merkittävää on huomata, että vuonna 2000 korrelaatiokertoimen arvo on lähellä nollaa. Kehitys näyttää selvältä. Yhteys sosiaaliturvamenojen ja bruttokansantuotteen välillä näyttää katkenneen. Vielä 1960- ja 1970 -luvulla yhteys oli voimakas. Rikkaat valtiot käyttivät myös suhteessa bruttokansantuotteeseen enemmän rahaa sosiaaliturvaan.



Kuvio 7: Sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuus suhteessa BKT/henkilö vuonna 2000

Lähde: Eurostat ja World Bank

Vuonna 1991 tilanne näytti kuvion 8 mukaiselta. Positiivinen (heikko) korrelaatio on havaittavissa.



Kuvio 8: Sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuus suhteessa BKT/henkilö vuonna 1991.

Huom.: Ruotsin tiedot eivät ole saatavissa.

Lähde: Eurostat ja CIA World Factbook

Tiedot vuoden 1991 bruttokansantuotteesta perustuvat CIA:n World Factbookin keräämiin tietoihin. On havaittavissa, että Pohjoismaat olivat vuonna 1991 suhteessa paremmassa tilanteessa kuin 9 vuotta myöhemmin. Myös Sveitsi on parantanut suhteellista asemaansa ja Norja vähintään säilyttänyt sen. Suomi näyttää eriytyneen Pohjoismaista. Kuviot osoittavat myös, että vanhat EU-maat (Ranska, Saksa, Italia, Belgia ja Alankomaat) ovat hyvin lähellä toisiaan ja muodostavat tiiviin keskittymän (ks. myös Castles 2004, 79). Pohjoismaat ovat sekalainen ryhmä, eivätkä muodosta selvää joukkoa. Toisaalta oman ryhmänsä muodostavat Kreikka, Portugali ja Espanja. Näissä maissa on panostettu sosiaaliturvaan vaikka näiden maiden bruttokansantuoteosuudet henkeä kohden ovatkin alhaisimmat. Irlanti osoittautuu jälleen poikkeukseksi. Matalaan sosiaaliturvan bruttokansantuoteosuuteen yhdistyy kohtuullinen elintaso BKT:lla mitattuna. Sveitsi, Norja ja Luxemburg muodostavat vauraiden eurooppalaisten maiden ryhmän. Sosiaaliturvamenot vaihtelevat 20–26 prosentin välillä. Jos vauraimpien maiden tilannetta peilataan köyhempien eurooppalaisten maiden tilanteeseen, voi huomata sen, että nämä kaksi maaryhmää käyttävät suhteellisesti yhtä paljon rahaa sosiaaliturvaan.

7.2.3 Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot 1990-luvulla

Millaisen vaikutuksen edellä mainitulla analyysillä voi olettaa olevan asumisperusteisiin järjestelmiin? Tätä voi selvittää Suomen osalta tarkastelemalla ensin tarveharkintaisen sosiaaliturvan kehittymistä. Suomen euromääräinen toimeentuloturva sisältyy ESSPROS-järjestelmän luokkaan kunnalliset palvelut (ks. liite 1). Tarveharkintainen sosiaaliturva on määritelty kyseisessä ohjeistuksessa seuraavalla tavalla:

”124 Sosiaalietuudet on jaoteltu tarveharkintaisiin ja ei-tarveharkintaisiin etuuksiin.

Tarveharkintaiset sosiaalietuudet ovat etuuksia, jotka eksplisiittisesti tai implisiittisesti johtuvat etuusasiakkaan tulojen ja/tai varallisuuden jäämisestä alle tietyn erityisen rajan.

Tätä erityistä rajaa ei välttämättä ole määritelty kansallisella tasolla; se voi vaihdella järjestelmästä järjestelmään tai saman etuusjärjestelmän erityyppisten etuuksien mukaan. Tavallisesti erityinen [tulo- ja varallisuus] raja huomioi etuusasiakkaan perhetilanteen.

125 Vaikka enin osa tarveharkintaisista etuuksista on kohdistettu matalatuloisille kotitalouksille, jotkin etuudet voidaan kohdistaa laajemmille väestöryhmille.

Esimerkiksi eräät järjestelmät Alankomaissa, Italiassa ja Portugalissa tarjoavat tarveharkintaista asumistukea ja vanhuusetuuksia kotitalouksille, joiden ei voida katsoa olevan köyhiä.

Periaatteessa tarveharkintaisia etuuksia voidaan myöntää kaikilla sosiaaliturvan aloilla. Ne ovat kuitenkin yleisimpiä asumisen ja muualla mainitsemattoman sosiaalisen osallisuuden alueilla.”

(Tekijän vapaa käänös. Alkuperäinen määritelmä liitteessä 2)

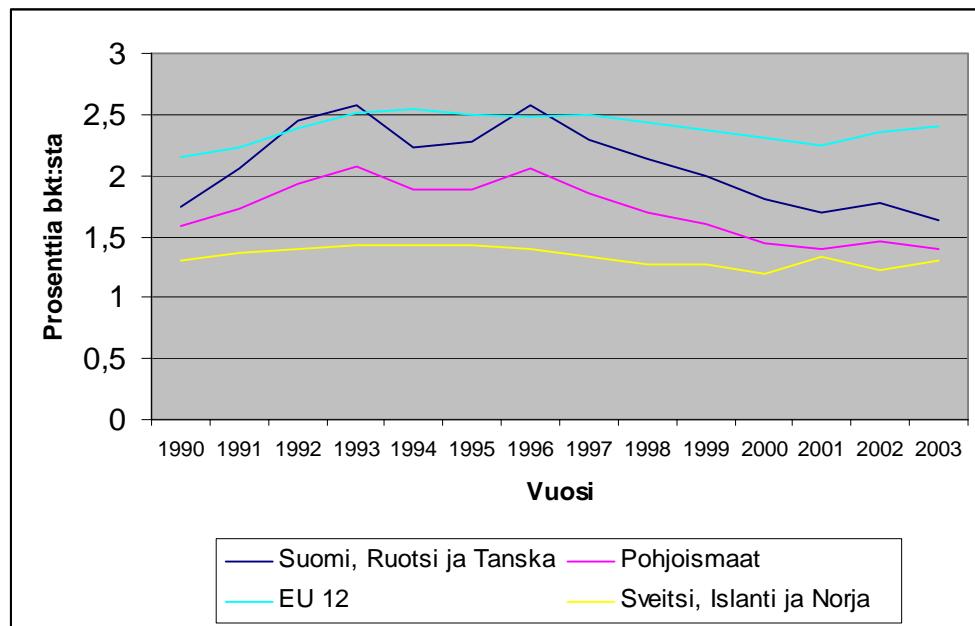
Tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen tarkastelu on kiinnostavaa siksi, että näiden menojen kasvua on pidetty merkinä sosiaaliturvan tiukentamisesta ja hyvinvointivaltion supistumisesta (Häkkinen & Jaakkola & Kuivalainen & Palola 2001, 11). Lazar ja Stoyko (1998, 29) toteavat, että viimeaikaiset trendit hyvinvointivaltioissa ovat olleet kohti tarveharkinnan lisääntymistä. Kuten pian näemme, tämä on empiirisesti ristiriitainen toteamus. Tarveharkintaisten menojen tarkastelu on välttämätöntä koska, Eurostatin tilastoaineistossa tarveharkintaiset sosiaalimenot liittyvät myös universaaleihin menoihin. Castles (2004, 56) toteaa, että kokonaissuureiden pilkkominen pienempiin osiin paljastaa helpommin muutoksen suunnan. Tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen analyysiä voi siten pitää horisontaalisena tarkastelutapana kaikkiin sosiaaliturvamenoihin.

Tarveharkintaisuuteen liittyy muutama analyttinen ongelma. Tarveharkintaisuuden käsite ja sen kriteerit ovat eri maissa erilaisia kuten yleensäkin se, mitä lasketaan sosiaaliturvaksi. Kuivalainen (2001) on todennut, että Suomi ja Ruotsi muistuttavat pitkälti toisiaan, mutta Tanska on jo lähempänä Alankomaita ja Isoa-Britanniaa. Suomessa ja Ruotsissa tarveharkintaisuus on sataprosenttista. Tämä tarkoittaa sitä, kaikki tulot ja omaisuus otetaan yleensä huomioon tarveharkintaisen etuuden myöntämisessä. Tanskassa kaikkia tuloja ei vastaavalla tavalla oteta huomioon. Ehkä tämä selittää sen miksi Tanskassa myös vasemmistopoliitikot suhtautuvat myönteisesti yksityisiin eläkevakuuksiin (ks. George 1998, 20).

Tilanteen arvioimiseen soveltuu Eurostatin tietokanta. Siinä sosiaaliturvamenot on jaoteltu pieniin osiin sekä riskien että yleisen sosiaalimenon ja tarveharkintaisuuden sekä luontoisetuuden mukaan. (Ks. Castles 2004.) Kaiken kaikkiaan tarveharkinta ei ole erityisen suosittu sosiaaliturvan järjestämismuoto (George 1998, 23). Eurooppalaisessa eliittitutkimuksessa vuodelta 1994 tämä tuli selvästi esiin. Oikeistovaikuttajat suhtautuvat

tarveharkintaan vasemmistoa myönteisemmin. Oikeiston edustajat näkevät tarveharkinnan lähinnä tehokkaana keinona vähentää julkisia menoja, eivätkä niinkään onnistuneena sosiaaliturvan järjestämisuotona. Lisäksi oikeiston näkemyksen mukaan tarveharkinta pienentää turhaan yksityistä säästämistä. Tarveharkintaisuuteen katsotaan liittyvän stigmatisointia, hallinnollisia ongelmia, epätäydellistä tietoa esimerkiksi tulojen oikeasta tasosta tai asumisjärjestelyistä sekä työnteon kannustavuusongelmia (Mantsaganis 2005, 235; myös Palme 1999, 68).

EU:n alueella tilannetta on mahdollista tarkastella empiirisesti tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen osalta Eurostatin tietojen avulla. Kuviossa 9 esitetään tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen kehittyminen suhteessa bruttokansantuotteeseen Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa, Pohjoismaissa (sisältäen edellisten lisäksi Norjan ja Islannin), EU 12 -maissa ja Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa.



Kuvio 9: Tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuuksien keskiarvo vuosina 1990–2003 Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa, Pohjoismaissa (sis. edelliset plus Norja ja Islanti), EU 12 -maaryhmässä sekä Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa.

Huom.: Osa variaatiokertoimen pohjalla olevista sosiaaliturvan bruttokansantuotemenoista on arvioita tai ennakkotietoja. Ruotsin tiedot puuttuvat vuosilta 1990–1992.

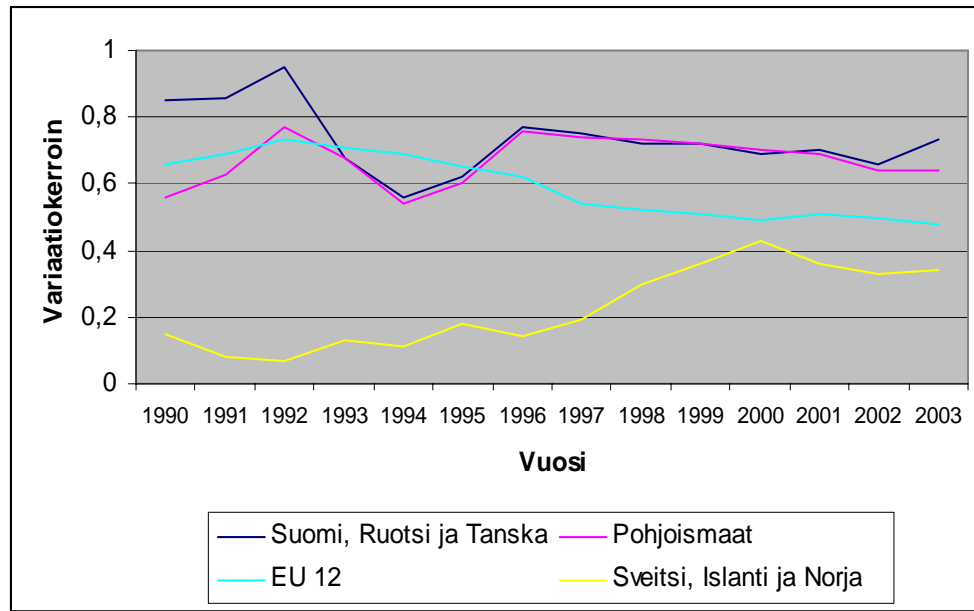
Lähde: Eurostat ja tekijän laskelmat.

Kuvion 9 janat on muodostettu laskemalla keskiarvot kunkin maaryhmän maiden tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuudesta. Kuviosta voimme havaita, että tarveharkinta on vähentynyt Pohjoismaissa 1990-luvun taantumaa edeltäneelle tasolle. Vertailuryhmässä Sveitsi, Islanti ja Norja muutoksia ei käytännössä ole. Myöskään EU 12 -maaryhmässä tarveharkinnan vähentymis- tai lisääntymiskehitystä ei ole nähtävissä. Tarveharkintaa kuvaava bruttokansantuoteosuus pysyy vakaasti hieman alle 2,5 prosentissa bruttokansantuotteesta.

Pohjoismaiden kehityksen voidaan argumentoida olevan EU:sta riippumatonta. Tarveharkinta lisääntyi laman myötä Suomessa ja Ruotsissa, ei EU:iin liittymisen tai muun seikan vuoksi. Tätä puoltaa variaatiokerroimen käyttäytyminen (ks. alla). Variaatiokerroin on vuoroin noussut ja vuoroin laskenut. Selvää trendiä ei siten tarveharkintaisten menojen osalta voida löytää. Voidaan kuitenkin todeta, että suurimmillaan tarveharkintaisten menojen variaatiokerroin oli vuonna 1996. Sinä vuonna Suomessa lisättiin tarveharkintaisuutta työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeissä.

Pohjoismaiden ryhmässä erottuu erityisesti Suomi, jossa tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat suuremmat kuin Tanskassa, Ruotsissa, Norjassa tai Islannissa. Ruotsissa vuonna 1998 leskenetuuden osasta tuli tarveharkintainen. Ruotsissa vuosina 1996 ja 1997 sosiaaliapua saaneiden kotitalouksien määrä oli suurimmillaan (noin 10,5 %). Tämä vastasi noin 8 prosenttia väestöstä. (Bergh 2004, 761.) Suomessa tilanne oli pahempi. Enimmillään vuonna 1996 väestöstä noin 12 prosenttia kuului toimeentuloturvan piiriin. Muutoin tilanteen kehittyminen vastasi Ruotsia ja toimeentulotukiasiakkuuksien määrä laski, mutta jäi meillä pari prosenttia korkeammalle tasolle vuoden 1990 lähtötilanteeseen verrattuna. (Stakes 7.2.2005.)

EU 15 -maiden tilanne näyttää vakiintuneen variaatiokerroimella mitattuna lähelle puolta eli 0,50 vuonna 2000. Korkein variaatiokerroimen arvo on ollut 0,70 vuonna 1992. Tästä saakka laskua on tapahtunut joka vuosi. Vastaavasti keskihajontatarkastelu osoittaa, että hajonta on pienentynyt vuodesta 1992 lähes poikkeuksetta vuoteen 2000. Näyttää siltä, että konvergoituminen 1990-luvulla on ollut tosiasia. Tämä koskee erityisesti EU 12 -maaryhmää. Kuviosta 10 ilmenee myös, että lama nosti selvästi tarveharkintaisia menoja Suomen, Ruotsin ja Tanskan ryhmässä. Johtopäätös on, että mitä kovempi talouslama sitä suuremmiksi tarveharkintaiset menot tulevat.



Kuvio 10: Tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen variaatiokerroin vuosina 1990–2003 Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa, Pohjoismaissa (sis. edelliset plus Norja ja Islanti), EU 12 -maaryhmässä sekä Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa.

Huom.: Osa variaatiokertoimen pohjalla olevista sosiaaliturvan bruttokansantuoteosuuksista on arvioita tai ennakkotietoja. Ruotsin tiedot puuttuvat vuosilta 1990–1992.

Lähde: Eurostat ja tekijän laskelmat

Tarkasteltaessa EU:iin kuulumattomien Sveitsin, Islannin ja Norjan muodostamaa ryhmää verrattuna EU 12 -maihin, tilanne on kiinnostava. Variaatiokerroin kuvaa suhteellista kasvavaa divergenssiä. Suureen arvo on noussut 0,18:sta vuonna 1991 0,37:ään vuonna 2000. Samoin on kasvanut myös keskihajonnan arvo.

Tulos selittyy siltä, että tarveharkintaisuus on vähentynyt Islannissa ja Norjassa, mutta kasvanut Sveitsissä. Aiemmin tilanne oli päinvastainen. Kulminaatiopiste oli vuonna 1996. Lisäksi on huomattava, että Sveitsissä on olemassa tarveharkintainen lisäeläkejärjestelmä lakisääteisen, yleisen eläkevakuutuksen lisäksi (Laitinen-Kuikka, Bach, Vidlund 2002, 419; Tomka 2003, 255). Tämä voi osaltaan vaikuttaa Sveitsin tarveharkintaisten sosiaalimenojen suhteelliseen nousuun. Sveitsi on myös painottanut yksityisvakuuttamista aikaisempaa enemmän. Vuonna 2001 edellä mainittu tilanne näyttää muuttuneen. Variaatiokertoimen arvo on pudonnut 0,28 ja keskihajonta on painunut 0,35:een. Tilannetta ei selitä Islannin kehitys eikä se, että tiedot olisivat arvioita

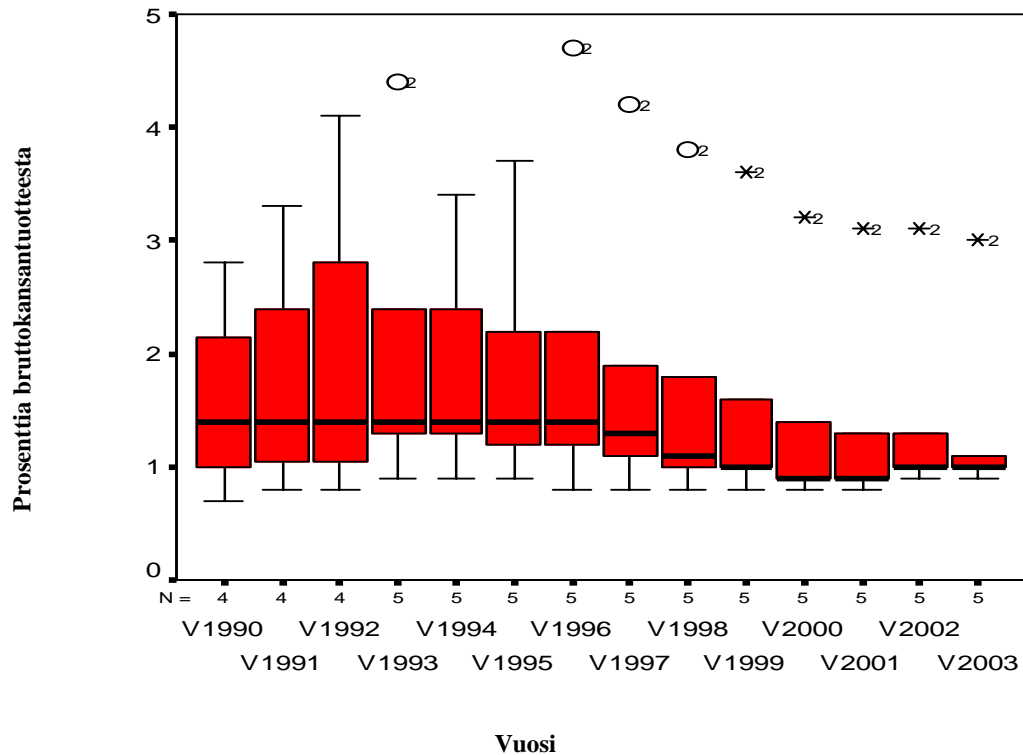
tai ennakkotietoja. Sen sijaan Sveitsissä (1,6 %) ja Norjassa (1,2 %) tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat vähentyneet.

Ohessa esitetään vielä laatikko-jana -kuvio 11 tarveharkintaisista sosiaaliturvamenosta Pohjoismaissa. Tässä taulukossa Suomi näyttyy poikkeuksena. Suomessa tarveharkintaisella turvalla on yllättävän suuri merkitys myös siitä huolimatta, ettei eräisiin toimeentuloturvaetuksiin ole juuri tehty reaaliarvoisia korotuksia 1990-luvulla (Sosiaaliturvan suunta 2004, 130). Analyttiseltä kannalta on kuitenkin pidettävä mielessä se, että tilastointikäytännössä tarveharkintaisuuden määritelmä ei ole kovin selvä. Esimerkiksi Suomen kansaneläke ei tiukassa mielessä ole tarveharkintainen. Lisäksi Suomen työeläkejärjestelmän on Eurostatin tilastoissa aiemmin ollut henkivakuutusilastoissa. Oheiseen kuvioon kannattaa siten suhtautua varoen.

OECD:n aineistossa Suomen asumistukimenojen ja toimeentuloturvan osuus kaikista sosiaaliturvamenosta oli vuonna 1993 2,3 prosenttia ja vuonna 2001 2,48 prosenttia. Suomessa tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot näyttäisivät Eurostatin mukaan olevan nyt noin kolmen prosentin luokkaa bruttokansantuotteesta. Kansaneläkkeen eläketulovähenteisyyden toteuttaminen ei merkittävästi vääristä tulosta. Kansaneläke muodostaa suuremman osan bruttokansantuotteesta kuin tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot. Lisäksi kansaneläkkeestä tuli eläketulovähenteinen keskellä tutkimuksen tarkasteluaikaa. Tämä ei silti näy tilastoissa merkittävänä muutoksena. Siten voidaan olettaa, että Suomen tarveharkintaiset menot kuvaavat muihin universaalin sosiaaliturvan Pohjoismaihin verrattuna tilannetta kohtuullisen totuudenmukaisesti. Montanari ja Palme (2004) näyttävät jossain määrin pitävän tuloharkintaista turvaa (engl. income-test) tarveharkintaisen turvan (engl. means-test) alalajina. Kuitenkin muun muassa Palme (1999, 75) toteaa, että esimerkiksi tuloharkinta on Tanskassa lisääntynyt. Tanskan tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen osuus on Eurostatin tilastojen mukaan vaihdellut 0,7 ja 0,9 prosentin välillä bruttokansantuotteesta jaksolla 1990–2003 ollen vuonna 2003 0,8 prosenttia. Tämä on myös tässä tutkimuksessa hyvä pitää mielessä.

Näyttää kuitenkin siltä, että varsinkaan Suomessa universaali turva ei pystynyt takaamaan riittävää toimeentuloa laman aikana. Varsinkin toimeentulotukiasiakkaiden määrä lisääntyi (vrt. Kuivalainen 2001, 31). Vastaava tilanne oli Ruotsissa (Bergh 2004, 761). Tilanne muuttui sairauspäivärahamuutoksen ja työmarkkinatukimuutoksen myötä. Voiko

tästä vetää sen johtopäätöksen, että Suomessa on heikko universalismi Anttosen ja Sipilän (2004) terminologiaa käyttäen. Kuvion 11 tarkasteluajajakso ulottuu vuodesta 1990 vuoteen 2003. Esimerkiksi Suomessa 1996 sairausvakuutuslain mukainen vähimmäispäiväraha muuttui tarveharkintaiseksi. Tästä kuitenkin luovuttiin vuonna 2002. Vähimmäismääräisen sairauspäivärahaetuuden saa 55 päivän omavastuuajan jälkeen.



Kuvio 11: Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot Pohjoismaissa 1990–2003.

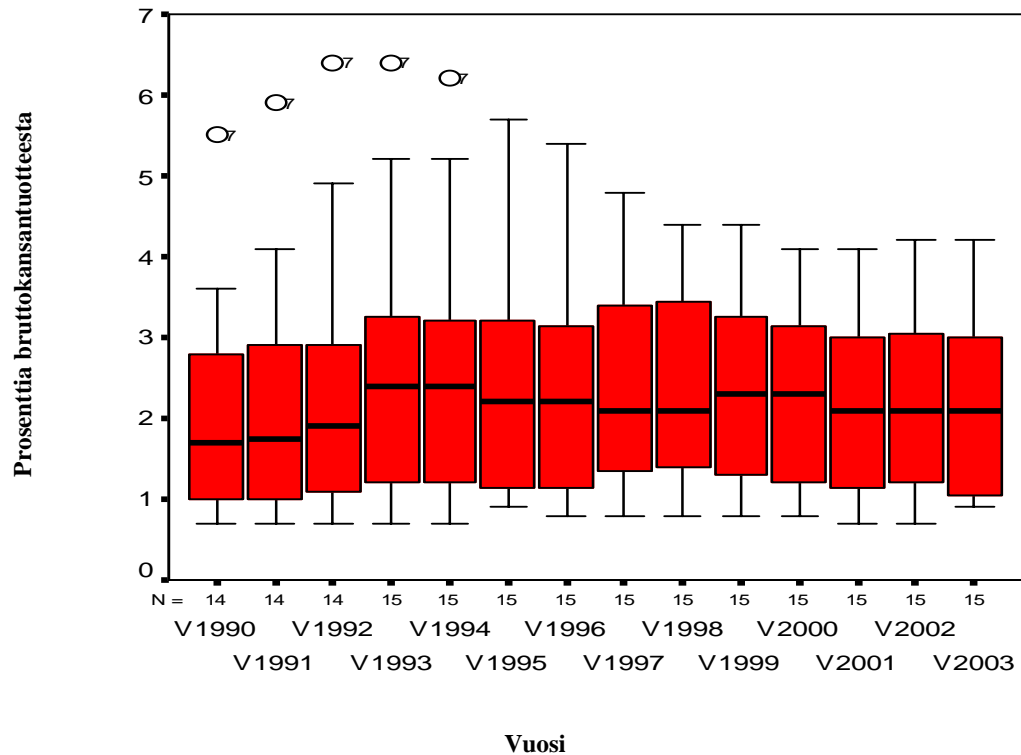
Huom.: Ruotsin tiedot puuttuvat vuosilta 1990–1992.

Lähde: Eurostat

Heikon universalismin teesi saa tukea siitä, että Suomessa tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat vasta vuonna 2003 saavuttamassa lamaa edeltäneen vuoden 1990 tason. Ruotsissa tarveharkintaisien sosiaaliturvamenojen osuus on pudonnut vuoden 1993 lukemasta vuoteen 2003 mennessä 1,4 prosenttiyksikköä.

EU 15 -maissa tilanne näyttää seuraavalta (kuvio 12). Voidaan havaita, että keskimäärin tilanne ei juuri ole muuttunut, mutta vaihteluväli on selvästi pienentynyt. Kuviossa näkyy myös taloudellisen taantuman vaikutus 1990-luvun alussa. Näyttää siltä, että tarveharkintainen sosiaaliturva on mekanismi, joka ei normaalissa taloudellisessa

tilanteessa ole merkittävässä asemassa ja että sen rooli on vähentynyt 1990-luvulla. Se, että tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen keskimääräinen arvo ei ole juurikaan muuttunut, osoittaa, että vain tietyt maat ovat taloudellisten kriisien yhteydessä turvautuneet tarpeen perusteella myönnettäviin etuuksiin. Tarkasteltavat vuodet ovat 1990–2003. Kuviossa poikkeavana maana on Irlanti vuosina 1990–1994.



Kuvio 12: Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot EU 15 -maaryhmässä 1990–2003.

Huom.: Ruotsin tiedot puuttuvat vuosilta 1990–1992.

Lähde: Eurostat

Kaiken kaikkiaan tuloksena voidaan pitää sitä, että tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot eivät ole oletetusti kasvaneet. Tämä on ristiriidassa Lazarin ja Stoykon (1998, 29) yleisen näkemyksen kanssa. He näkevät laajemminkin siirtymän universaaleista eduista kohti tarveharkintaa. Väite pitää paikkansa tietyissä maissa. Esimerkiksi Kreikassa toteutettiin 1996 jälkeen eräitä tarveharkintaisuutta edistäviä sosiaaliturvauudistuksia (Matsaganis 2005). Uudistuksessa etuuksia kohdennettiin paikoin lainsäädännössä määritetyille ryhmille. Kreikassa tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat nousseet vuodesta 1990 vuoteen 2003 mennessä 0,8 prosenttiyksikköä.

Yleinen taloustilanne heijastuu voimakkaasti tarveharkintaisiin sosiaaliturvamenoihin. Esimerkiksi nopean talouskasvun jälkeinen niin sanottu minilama vuosina 2001–2002 nosti sosiaaliturvamenoja. Samalla tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuus lähti pitkän laskun jälkeen kasvuun vuoden 2001 jälkeen Pohjoismaissa ja EEA 18 - sekä EU 12 -maaryhmissä.

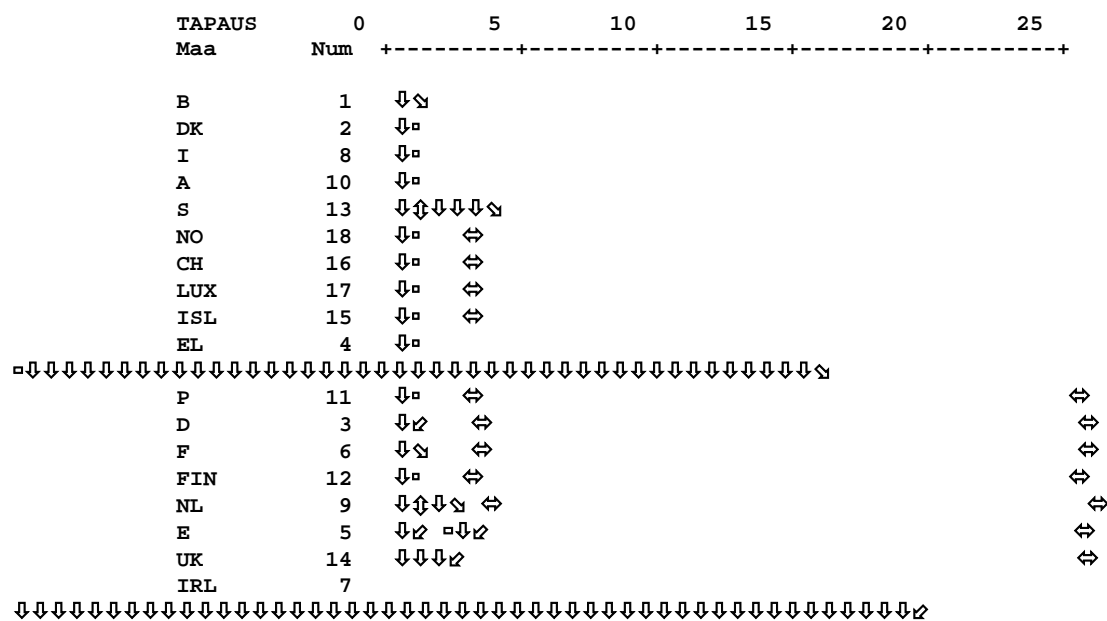
Pitkällä aikavälillä kyse on EU:ssa 1990-luvulla ollut ennemminkin tarveharkintaisuuden tasoittumisesta. Näin on ollut etenkin Pohjoismaissa. Esimerkiksi Ruotsissa sosiaaliapua ja asumistukea saavien kotitalouksien määrä palautui taantumaa edeltävälle tasolle (Bergh 2004, 761). Samoin Pohjoismaiden tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen keskiarvo saavutti vuoden 1990 tason vuoden 1999 kuluessa, jonka jälkeen nämä menot ovat pysyneet vuoden 1990 lukeman alapuolella. Mikäli tämä trendi on yleistettävissä muihinkin sosiaaliturvan osa-alueisiin ja samalla huomataan kuvion 5 tulos Pohjoismaiden osalta, voidaan argumentoida, että Pohjoismaissa joko tarveharkintaisten etuuksien tasosta on tingitty tai saamisehtoja on kiristetty. Toisin sanoen tilanteen normalisoituminen olisi osittain näennäistä. Toinen vaihtoehto on, että talouskasvu on vähentänyt Pohjoismaiden sosiaaliturvamenosuutta. Tällöin suhteellisen aseman säilymisen edellytyksenä on, että talouskasvu olisi ollut pohjolassa suurempaa kuin muualla.

Luultavasti sosiaaliturvan karsinta ei ole kohdistunut yksipuolisesti vain tarveharkintaiseen tai universaaliin turvaan, koska ainakaan Ruotsissa ei Berghin (2004, 763) mukaan ole ollut havaittavissa universalistisen politiikan kokonaisvaltaista heikentymistä. Tätä näkemystä tukevat myöhemmin esitettävät luvut universaaleista sosiaaliturvamenosta. Koska tarveharkintaiset menot ovat säilyneet vähentymisestä huolimatta suhteellisen tasaisina EU 15 -maissa 1990-luvulla ja koska kokonaissosiaaliturvamenot ovat vähentyneet, epäily universalismin heikentymisestä herää. Työttömyysturvamenojen lasku puolestaan korostaa universaalien menojen osuutta, koska näitä ei luokitella Eurostatin mukaan universaaleiksi menoiksi.

Lievää konvergoitumista voidaan havaita, jos tarveharkintaisia sosiaaliturvamenoja verrataan suhteessa kaikkiin sosiaaliturvamenoihin. Kaikkien maiden variaatiokerroin on pienentynyt 0,74:stä vuonna 1991 vuoden 2001 0,65:een. Pohjoismaiden ulkopuolisissa maissa variaatiokerroin on pudonnut 0,78:sta 0,61:een. Pohjoismaissa on pääasiassa

tapahtunut divergoitumista Suomen kehityksen vuoksi. Variaatiokerroin on kasvanut 0,44:stä 0,64:ään.

Ryhmittely- eli klusterianalyysillä (tässä käytetty ryhmien välistä keskimääräistä yhteyttä, engl. average linkage between groups) voidaan tutkia aineistoja, jotka ovat useista populaatioista saatujen otosten yhdistelmiä. Hierarkkinen klusterianalyysi on ryhmittelyanalyysien menetelmä, jolla voidaan luokitella havaintoja ryhmiin oikean ryhmien lukumäärän selvittämiseksi. Analyysiä on mahdollista käyttää silloin, kun ei ole löydettävissä yhtään selkeää muuttujaa luokitteluperusteeksi, vaikka näyttää siltä, että tapaukset ryhmittyvät luokiksi. Menetelmä sopii havainnollisen ja visuaalisen kuvan saamiseksi siitä, miten tämän tutkimuksen maat sijoittuvat toisiinsa nähden. Ohessa menetelmää (ryhmien välinen yhdistely) on sovellettu visuaalisuutensa vuoksi tarveharkintaisen sosiaaliturvamenojen analysointiin.



Kuvio 13: Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot prosentteina kaikista sosiaaliturvamenosta hierarkkisessa klusterianalyysissä.

Huom.: Ruotsin luvut viittaavat vuoteen 1993 ja Saksan luvut sisältävät ex-DDR:n tiedot.

Lähde: Eurostat

Oheisen kuvion tekninen tulkinta on, että esimerkiksi mailla 6, 12, 9 ja 5 on yhteisiä piirteitä. Myös maa 14 muistuttaa edellisiä niin, että niistä muodostuu ryhmä eli klusteri. Substantiaalinen edellisen kuvion hierarkkinen ryhmittelyanalyysitulkinna näyttää, että

Suomi ei tarveharkintaisen sosiaaliturvan osalta kuulu Pohjoismaiden ryhmään. Näytämme kuuluvan Ison-Britannian, Alankomaiden, Espanjan ja Ranskan kanssa samaan ryhmään. Tiedot on laskettu yhdistämällä vuosien 1991 ja 2001 tarveharkintaisuutta osoittavat luvut. Erot ovat kuitenkin hyvin pieniä eikä niistä siten voi vetää selkeitä johtopäätöksiä. Ainoastaan Irlantia voidaan pitää tämän analyysin mukaan selkeästi poikkeuksellisena maana.

7.2.3 Asumistukimenot ja toimeentulotukiasiakkuus tarveharkinnan mittareina

Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän universaalisuusastetta tutkinut Bergh (2004, 759–760) toteaa, että eläkejärjestelmän, sairaus- ja työttömyysvakuutuksen kohdalla universaalisuus on lievästi saattanut vähentyä etenkin 1990-luvun jälkipuoliskolla. Universalismin, sen kattavuuden ja tehokkuuden operationalisoituina mittareina Bergh (2004, 761) on käyttänyt muun muassa asumistukiasiakkuuksia ja sosiaaliavun (engl. social assistance) saajien lukumääriä. Lisäksi Bergh on käyttänyt mittarina niiden henkilöiden määrää, joiden ansiotulot ovat liian suuret täyden eläkeoikeuden saamiseksi. Luonnollisesti tämä mittari ei sovi Suomen oloihin, koska meillä ei ole olemassa tulokattoja.

Ruotsin osalta analyysissä on oleellista huomata, että suurituloisten henkilöiden määrä lisääntyi 1990-luvun puolivälin jälkeisessä noususuhdanteessa. Kuitenkin Ruotsissa ansioeläkejärjestelmästä pudonneiden osuus kasvoi 1990-luvun kuluessa pari prosenttia. Ruotsin uusi ansioeläkejärjestelmä kattaa nämä henkilöt paremmin, koska eläkkeeseen oikeuttavaa ansiorajaa alennettiin merkittävästi. (Bergh 2004, 760–761.)

Metodisessa mielessä Berghin (2004) tukeutumista esimerkiksi asumistuen saajien lukumääriin universalismin mittarina voidaan kritisoida. Koska Eurostatin tarveharkintaisen sosiaaliturvan määritelmässä erikseen viitataan asumismenoihin (engl. housing), näitä menoja on kuitenkin syytä tarkastella lähemmin. Esimerkiksi Castles (2004) pitää tarveharkintaisina menoina muun muassa perhe-etuuksia, asumisetuuksia ja kuntoutusetuuksia. Nämä Castlesin käyttämät etuudet on luokiteltu OECD:n tilastosta.

Jos tarkastellaan asumistukimenoja suhteessa bruttokansantuotteeseen, Pohjoismaista ainoastaan Ruotsi näyttäytyy maana, jossa selviä muutoksia on tapahtunut. Muissa Pohjoismaissa ei ole havaittavissa ajanjaksolla 1995–2002 selvää trendiä näiden menojen kehittämisessä. Käsite muuttuu jonkin verran, jos asumistukimenoja verrataan kaikkiin muihin sosiaalimenoihin. Tällöin voidaan päästä eroon talouskasvun aiheuttamasta vääristymästä tarkastelussa. Suomessa asumistukimenojen osuus suhteessa kaikkiin sosiaaliturvamenoihin on kasvanut hyvin lievästi. Vastaavasti Islannissa vasta viime aikoina asumistukimenot ovat saaneet edes jonkinlaisen näkyvän muodon. Viime vuosikymmenen alussa Islannissa ei ollut käytännössä lainkaan asumistukimenoja. Berghin (2004) analyysi siitä, että universalismi ei ole erityisesti kärsinyt Ruotsissa, näyttää pitävän paikkansa.

| Vuosi / Maaryhmä | Pohjoismaat | | D, EL, E, F, IRL, NL, A ja UK | | CH, ISL ja NO | | Kaikki | |
|---------------------|-------------|------|----------------------------------|------|---------------|------|---------|------|
| | v.kerr. | ka. | v.kerr. | ka. | v.kerr. | ka. | v.kerr. | ka. |
| 1990 | 1,07 | 0,93 | 0,88 | 2,17 | 0,82 | 0,43 | 1,00 | 1,68 |
| 1991 | 1,03 | 1,01 | 0,82 | 2,04 | 0,82 | 0,43 | 0,93 | 1,61 |
| 1992 | 0,93 | 1,13 | 0,90 | 2,12 | 0,73 | 0,48 | 0,97 | 1,70 |
| 1993 | 0,83 | 1,53 | 0,92 | 2,25 | 0,66 | 0,47 | 0,93 | 1,88 |
| 1994 | 0,82 | 1,59 | 0,92 | 2,36 | 0,63 | 0,45 | 0,93 | 1,96 |
| 1995 | 0,73 | 1,66 | 0,89 | 2,41 | 0,37 | 0,55 | 0,89 | 2,01 |
| 1996 | 0,68 | 1,60 | 0,86 | 2,48 | 0,28 | 0,61 | 0,88 | 2,03 |
| 1997 | 0,65 | 1,49 | 0,80 | 2,52 | 0,11 | 0,59 | 0,85 | 2,01 |
| 1998 | 0,57 | 1,55 | 0,77 | 2,49 | 0,12 | 0,66 | 0,80 | 2,02 |
| 1999 | 0,56 | 1,53 | 0,77 | 2,48 | 0,09 | 0,63 | 0,80 | 2,01 |
| 2000 | 0,54 | 1,45 | 0,77 | 2,35 | 0,10 | 0,64 | 0,80 | 1,90 |
| 2001 | 0,56 | 1,39 | 0,78 | 2,25 | 0,07 | 0,65 | 0,80 | 1,83 |
| 2002 | 0,53 | 1,37 | 0,82 | 2,24 | 0,16 | 0,67 | 0,83 | 1,81 |
| 2003 | 0,49 | 1,38 | 0,81 | 2,15 | 0,20 | 0,72 | 0,81 | 1,76 |

Taulukko 4: Asumistukimenot (engl. housing) suhteessa kaikkiin sosiaalimenoihin variaatiokertoimella ja keskiarvolla mitattuna Pohjoismaissa, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Alankomaiden, Itävallan ja Ison-Britannian maaryhmässä sekä Sveitsissä, Islannissa ja Norjassa.

Huom.: Osa vuosien 2001, 2002 ja 2003 luvuista on ollut arvioita ja ennakkotietoja. Ruotsin tiedot ovat saatavissa vuodesta 1993 lukien. Belgian, Portugalin, Italian ja Luxemburgin tiedot on jätetty huomioimatta, koska asumistukimenoja ei ole lainkaan tai hyvin vähän ja menoissa ei ole tapahtunut muutoksia.

Lähde: Eurostat ja tekijän laskelmat

Molemmat mittarit, asumistukimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen (ei esitetty tässä) ja toisaalta muihin sosiaaliturvamenoihin, antavat saman lopputuloksen. Mittarit kertovat myös konvergenssista. Asumistukimenot ovat pieni menoerä, mutta muutos on nähtävissä. Saattaa olla niin, että mielikuva tarveharkintaisten menojen kasvusta Suomessa on peräisin tämän tyyppisistä tilastoista. Kysymys voi olla myös asumisen tärkeyden korostumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Joka tapauksessa edellisen luvun Eurostatin tiedot eivät puolla tarveharkintaisten sosiaaliturvamenojen kaikkinaista lisääntymistä. Huomattakoon, että näin ei välttämättä ole kaikilla sosiaaliturvan osasektoreilla. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta saattaa olla hyödyllistä nostaa esiin erityisryhmiä, jotka ovat mahdollisesti jäämässä pois universaalin, kattavan sosiaaliturvan piiristä.

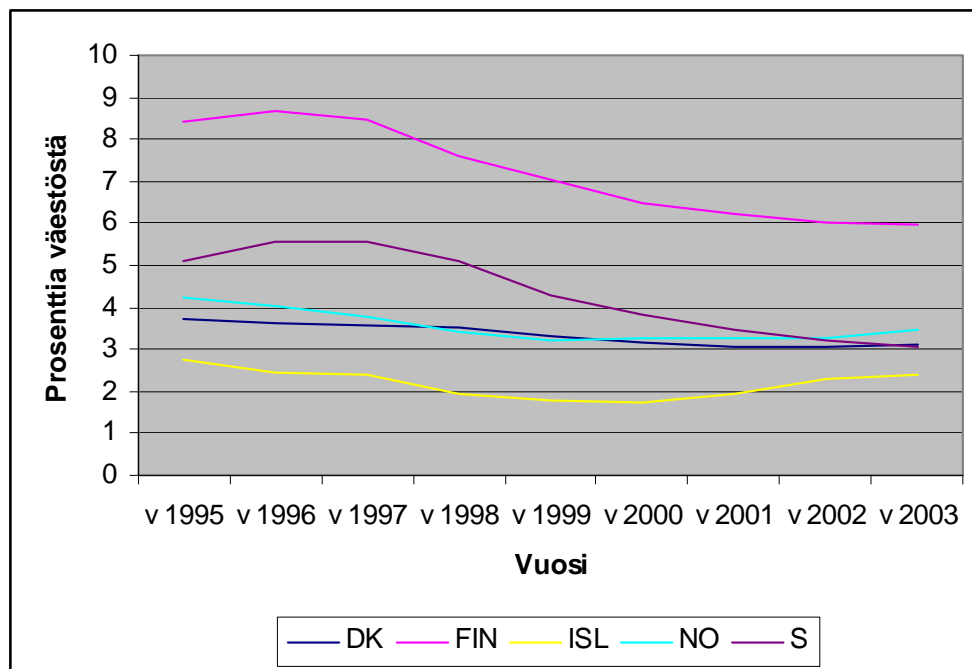
Yllä olevassa taulukossa 4 on esitetty maaryhmittäisten tunnuslukujen, variaatiokertoimen ja keskiarvon, arvot. Pohjoismaissa ja Sveitsin, Islannin ja Norjan vertailuryhmässä konvergoitumista on tapahtunut. Muualla muutosta ei käytännössä ole. Oleellista on, että Pohjoismaissa asumistukimenot ovat lisääntyneet ja jääneet koholle 1990-luvun puolivälin jälkeen. Osittain tämä johtuu Islannin nousevista asumistukimenoista ja Ruotsin tietojen alkamisesta vasta vuonna 1993. Käytännössä nousu ei kuvaajan muodossa näyttä dramaattiselta (ei esitetty tässä).

Verrattaessa asumistukimenoja muihin maihin havaitaan kehityksen olleen melko tasaista kautta linjan. Konvergenssista ei voi puhua tässä yhteydessä. Merkittävää on huomata, että Suomessa ja Ruotsissa taantuma 1990-luvulla aiheutti näiden tarveharkintaisten menojen lisääntymistä. Metodologisesti voidaan kysyä, onko tämä tulos yleistettävissä tarveharkintaisiin menoihin ylipäänsä. Näyttää siltä, että tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat pysyneet kurissa kuvion 9 osoittamalla tavalla. Hajonta on näin suurempaa vain asumistukimenojen osalla.

Käytännössä huomion arvoista on, että pohjoismaisen universalismin maat eivät erotu edukseen laajemmassa vertailussa. Ainoastaan Isossa-Britanniassa asumistukimenot ovat selkeästi suuremmat kuin Pohjoismaissa. Tämän voi katsoa olevan yhteensopimaton havainto sen ajatuksen kanssa, että universaalien sosiaaliturvajärjestelmien maissa tämän kaltaiset tarveharkintaa sisältävät menoerät olisivat alhaisemmalla tasolla kuin

työskentelyperusteisissa maissa. Voidaan todeta, että tässä suhteessa Pohjoismaat eivät eroa juurikaan muista maista.

Pohjoismaiden välisessä tarkastelussa toimeentulotuen saajien lukumäärässä näkyy jonkin verran paremmin tilanteen kehitys Ruotsin ohella erityisesti Suomessa sekä myös Norjassa että Tanskassa. Kahdessa jälkimmäisessä maassa ei kuitenkaan ole juurikaan merkittävää vaihtelua. Islannissa kehitys on ollut jopa täysin päinvastainen, kontrasyklinen.



Kuvio 14: Toimeentulotukea saaneet väestöstä Pohjoismaissa vuosina 1995–2003.

Huom.: Toimeentulotukea saaneet väestöstä määritelmä vastaa ESSPROS -järjestelmän määritelmää.

Lähde: NOSOSCO

Kuvion 14 tulkinta voi olla, että taantuman aiheuttaman menolisäyksen jälkeen tilanne on tasapainottumassa yleisen taloustilanteen kohennuttua. Tämä tulkinta sopii erityisesti Suomen ja Ruotsin viivakuvaajiin. Joka tapauksessa voidaan todeta, että universaalit järjestelmät eivät ole täysin kyenneet vastaamaan 1990-luvun kehitykseen, koska asumistukimenojen osuus on säilynyt korkeana. Kysymys voi olla siitä, että universaalit etuudet ovat liian alhaiset tarjoamaan riittävää sosiaaliturvaa. Myös se, että asumistuki

menot ylipäänsä alkoivat nousta, on huolestuttavaa universaalien sosiaaliturvajärjestelmien näkökulmasta. Universaalit sosiaaliturvajärjestelmät eivät ehkä ole sellainen aukoton turvaverkko, jonka läpi on mahdoton pudota. Tulevaisuuden kehityksen kannalta tästä voi muodostua ongelma universaalien järjestelmien kannalta. Voidaan kysyä, kannattaako tällaisia järjestelmiä ylläpitää, mikäli ne eivät vastaa odotuksia.

Mistään merkittävästä kriisistä ei tämän tarkastelun pohjalta voida puhua. Oikeastaan kuitenkin vain Ruotsi on selvä myönteinen poikkeus Pohjoismaiden joukossa – myönteinen siinä mielessä, että tarveharkintaa sisältävät asumistuki- ja toimeentulotukimenot ovat laskeneet. Siellä tilanne on normalisoitunut taantumaa edeltävää tasoa kohti. Huomattavaa on, että lievää konvergoitumista on tapahtunut näissä menoissa. Vaihteluväli on pienentynyt tarkastelujakson aikana

Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot näyttävät myös lähestyneen toisiaan maakohtaisessa vertailussa. Näyttää tapahtuneen konvergenssia. Tulos pätee myös vanhuus- ja työttömyysturvaan erikseen tutkittuna (ei esitetty tässä). Tosin näiden menojen variaatiokertoimet ovat edelleen suuria. Suomessa koko vuoden (10–12 kuukautta) toimeentuloturva saaneiden kotitalouksien osuus näyttää kasvaneen 1990-luvulla (Sosiaaliturvan suunta 2004, 95). Sosiaalivakuutusjärjestelmä ei siis ole parhaalla mahdollisella tavalla kyennyt reagoimaan pitkittyneisiin ongelmatilanteisiin.

7.2.4 Universaalit ja yleiset sekä erityiset sosiaaliturvamenot ESSPROS - järjestelmässä

Tutkimuksen päätutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi on tärkeää tutkia universaalien sosiaaliturvamenojen kehitystä 1990-luvulla. Samalla voidaan analysoida yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen kehitystä. Yhdessä nämä muodostavat kokonaissosiaaliturvamenot.

Tutkimuksen alussa huomautettiin Eurostatin käyttämän universalismin määritelmän poikkeavan vakiintuneen kielenkäytön määritelmästä. Universaalit sosiaaliturvamenot on määritelty ESSPROS 1996-ohjeistuksen ensimmäisen osan kohdassa 59 seuraavasti:

”Universaaleja etuusjärjestelmiä [...] ovat koko väestöä koskevat järjestelmät, joista kaikki asukkaat tai kansalaiset riippumatta heidän sosiaalisesta tai ammatillisesta asemastaan saavat määriteltyjen riskien toteutuessa sosiaalietuuksia.

Esimerkkejä universaaleista etuusjärjestelmistä ovat terveydenhoitojärjestelmät Tanskassa, Italiassa ja Isossa-Britanniassa ja universaalit eläkejärjestelmät Tanskassa (Folkepension) ja Alankomaissa (Algemene Ouderdoms Wet), ja valtion tukemat lapsilisäjärjestelmät.”

(Tekijän vapaa käänös. Alkuperäinen määritelmä liitteessä 2)

Tutkimusta tulkittaessa on oleellista huomata, että jäljempänä esitettävät tilastoluvut viittaavat Eurostatin universaalien sosiaaliturvamenon käsitteeseen. Tällä käsitteellä on yhtymäkohtia edellisessä luvussa esiteltyyn tarve- ja tuloharkintaiseen sosiaaliturvaan. Universaalit sosiaaliturvajärjestelmät maksavat etuuksia, joiden kohteena on koko väestö. Muun muassa Suomessa kuntien järjestämät sosiaali- ja terveystalot, kansaneläke ja lapsilisät ovat tällaisia menoeriä.

ESSPROS -käsitteistössä erotellaan erikseen tarveharkintaiset menot. Niillä tarkoitetaan etuuksia, joita maksetaan, mikäli järjestelmän piiriin kuuluvan henkilön tulot ja/tai varallisuus jäävät alle säädettyjen rajojen. Näin ollen osa ESSPROS -käsitteistön mukaisista, universaaleista etuuksista voi olla lisäksi tarveharkintaisia ja tulositonnaisia. Suomalaisia tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi edellä mainittu kansaneläke, työmarkkinatuki, lasten kotihoidontuen hoitolisä ja toimeentulotuki. Suomalaisessa kielenkäytössä esimerkiksi toimeentulotukea ei varsinaisesti pidetä universaalien sosiaaliturvajärjestelmän etuutena, mutta ESSPROS -järjestelmän mukaisessa luokituksessa tämä sijoittuu universaalien sosiaaliturvamenojen kohtaan.

Suomen universaaliksi lasketun sosiaaliturvan meno-osuuteen vuodelta 1993 sisältyy 2,7 miljardia euroa tuloharkintaisia ja 11,2 miljardia euroa ei-tuloharkintaisia menoja. Kaiken kaikkiaan tuloharkintaisten menojen osuus kyseisenä vuonna kaikista sosiaaliturvamenoista oli Suomessa vähän päälle 13 prosenttia. Lähes kaikissa maissa jokaiseen sosiaaliturvan osa-alueeseen, universaaleihin, yleisiin tai erityisiin, sisältyy tulo- tai tarveharkintaisia menoja.

Yleisten sosiaaliturvamenojen määritelmässä korostuu työperusteinen sosiaaliturva. Määritelmässä viitataan ”taloudellisesti aktiiviseen väestöön”. Monesti nämä etuudet

myönnetään työskentelyn aikaisten työansioden mukaan laskettuina. Yleiset sosiaaliturvamenot on määritelty ESSPROS -järjestelmässä seuraavasti:

”Yleiset järjestelmät [...] koskevat kokonaisuudessaan tai suurelta osin taloudellisesti aktiivista väestöä.

Tyypillisiä esimerkkejä ovat Irlannin yleinen vanhuuseläkejärjestelmä ja Italian yksityisen sektorin yleinen työkyvyttömyysjärjestelmä.”

(Tekijän vapaa käänös. Alkuperäinen määritelmä liitteessä 2)

Erityiset sosiaaliturvamenot on määritelty ESSPROS -ohjeistuksessa seuraavasti:

”Erityiset järjestelmät [...] on suunnattu turvaamaan tietty rajoitettu osa väestöstä.

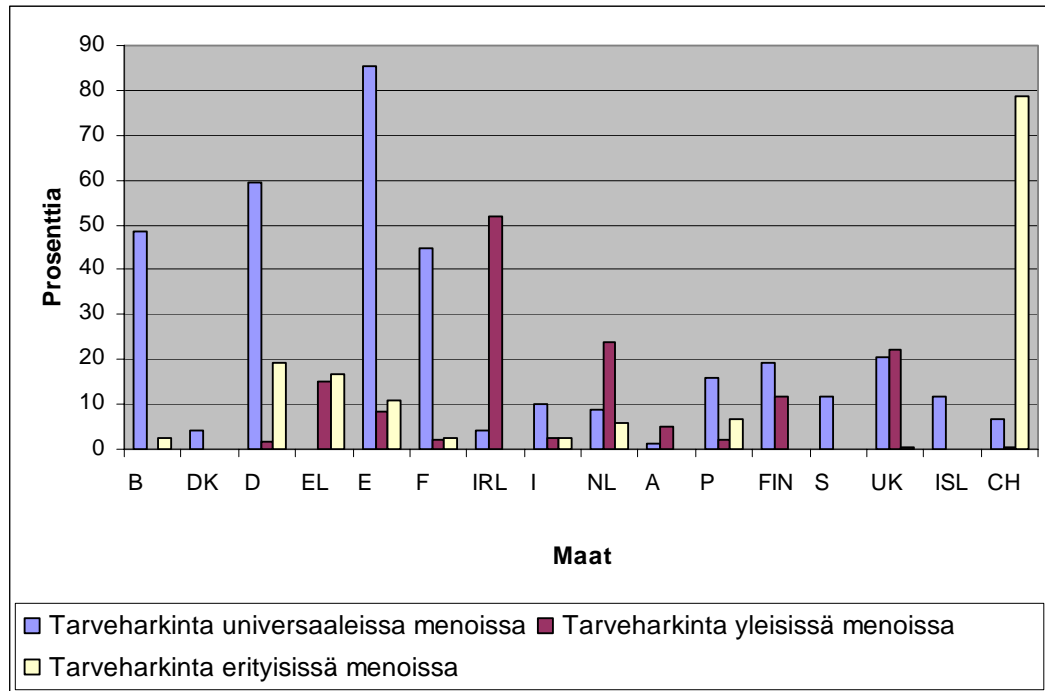
Jotkin järjestelmät on suunnattu esimerkiksi tietyille työntekijäryhmille, kuten rautatieläisille, maanviljelijöille tai virkamiehille. Järjestelmät, jotka turvaavat erityisryhmiä toisten kriteerien perusteella, ovat esimerkiksi järjestelmiä sodan uhreille tai siirtotyöläisille.

Järjestelmiä, jotka turvaavat tiettyjä väestöryhmiä, esiintyy kaikissa jäsenmaissa. Näiden institutionaalinen järjestämistapa ja rahoitus vaihtelevat huomattavasti.”

(Tekijän vapaa käänös. Alkuperäinen määritelmä liitteessä 2)

Seuraavassa kuviossa 15 esitetään ne tuloharkintaiset menot, jotka Eurostatin mukaan sisältyvät universaaleihin, yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvameneihin. Universaaleista sosiaaliturvamenoista (engl. social protection benefits according to the scope of schemes, universals) on vähän tietoja. EU:n tilastoviranomainen Eurostat ei ole toistaiseksi julkaissut näitä tietoja. Siksi seuraavana esitettävät tiedot ovat Eurostatin antamia ennakkotietoja vuosilta 1990 (eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta) ja 2001.

Jäljempänä esitetyistä tilastoluvuista on huomattava, että kaikki jäsenmaat eivät ole käyttäneet ESSPROS -järjestelmän mukaisia kriteereitä, vaan maat ovat käyttäneet kansallisia käsitteitä. Puutteista huolimatta tässä käytettävät tiedot ovat parhaat mahdolliset tilastoaineistot. Liitteessä 1 ilmenevät Suomen sosiaaliturvajärjestelmät ja näiden sijoittuminen joko universaaleihin, yleisiin tai erityisiin sosiaaliturvameneihin.



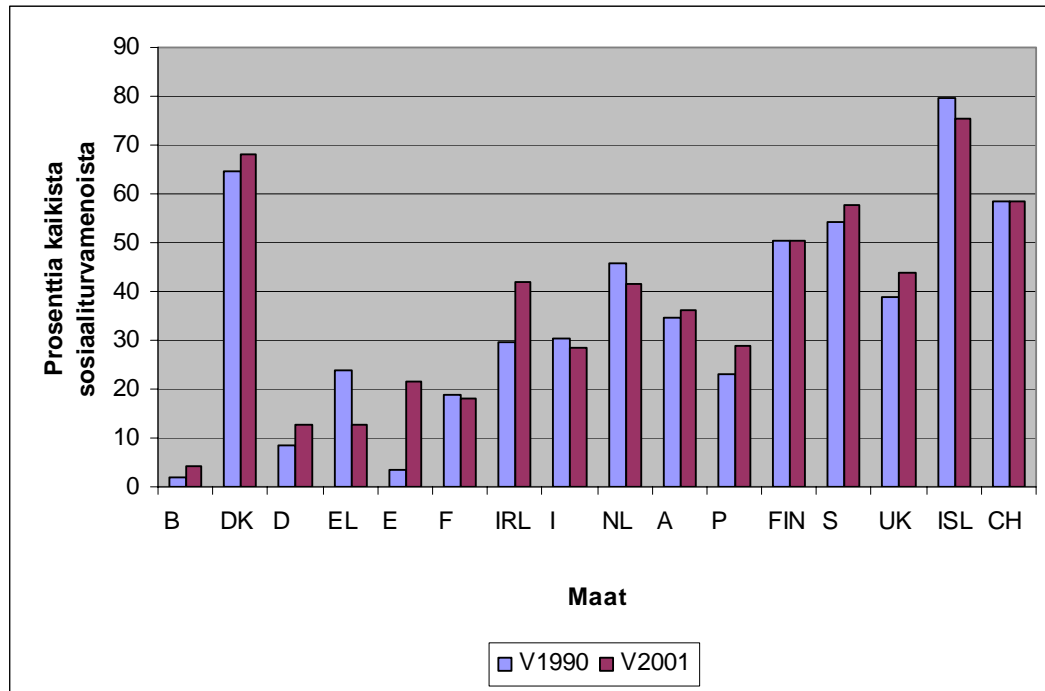
Kuvio 15: Universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen sisältämät tarve- ja tuloharkintaiset menot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuonna 1990.

Huom.: Tanskan luvut ovat vuodelta 1994, Suomen ja Ruotsin luvut vuodelta 1993 ja Saksan (sis. ent. DDR) vuodelta 1991. Luvut eivät sisällä hallintokuluja ja luvut ovat alttiita pyörästysvirheille.

Lähde: Eurostat, ennakkotiedot

Tutkittaessa universaaleja sosiaaliturvamenoja (engl. scope of schemes, universals) saadaan seuraavanlainen kuva (kuvio 16). Suurimmat universaalien sosiaaliturvan menosuudet kaikista sosiaaliturvamenosta löytyvät oletetusti Islannista, Tanskasta, Ruotsista, Suomesta ja Alankomaista. Yllättävän korkean arvon saavat myös Sveitsi (kolmanneksi korkein) ja Irlanti. Näyttää siltä, että klassinen hyvinvointivaltioiden luokittelu pysyy pääpiirteissään voimassa tässä tarkastelussa.

Kuvio osoittaa kiinnostavia kehityskulkuja, jotka ovat osin vastoin vallitsevaa käsitystä universalismista. Merkittävää on huomata, että universaaliksi laskettava sosiaaliturva ei näytä kärsineen 1990-luvun kehityksestä. Universaalien sosiaaliturvan osuus kokonaissosiaaliturvamenosta on kasvanut suurimmassa osassa tutkimuksessa mukana olevissa maissa



Kuvio 16: Universaalit sosiaaliturvamenot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001.

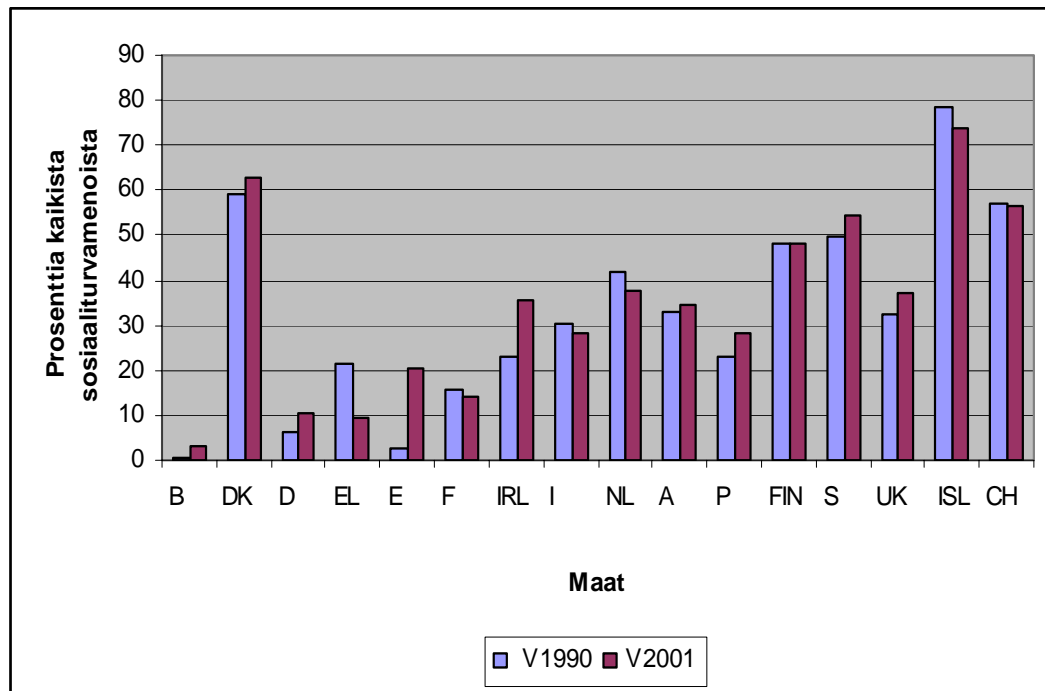
Huom.: Tanskan luvut ovat vuodelta 1994, Suomen ja Ruotsin luvut vuodelta 1993 ja Saksan (sis. ent. DDR) vuodelta 1991. Norjan tiedot ovat saatavissa vasta vuodesta 2002 alkaen. Luvut sisältävät hallintokulut.

Lähde: Eurostat, ennakkotiedot

Kuvion 16 mukaan universaalit sosiaaliturvamenot ovat vähentyneet Kreikassa (11,3 %), Italiassa (2 %) ja Alankomaissa (3,9 %) ja Islannissa (4,2 %). Suomessa (+ 0,1 %), Sveitsissä (+/- 0 %) ja Ranskassa (- 0,8 %) tilanne on pysynyt kutakuinkin muuttumattomana (muutos suuntaan tai toiseen alle 1 %). Lopuissa 9 maassa universaalit sosiaaliturvamenot ovat kasvaneet. Universaalien sosiaaliturvamenojen osuus kokonaissosiaaliturvamennoista on kasvanut Ruotsissa ja Tanskassa noin 3 prosenttiyksikköä vuodesta 1990 vuoteen 2001. Ruotsin ja Tanskan merkittävästä asemasta johtuen voitaneen todeta, että pohjoismainen universaali asumisperusteinen sosiaaliturvamalli ei ole eräistä oletuksista huolimatta juurikaan heikentynyt.

Eurostatin universaalit sosiaaliturvamenot sisältävät edellä mainitusti tarveharkintaisia menoeriä. Tästä syystä alla olevassa taulukossa on Eurostatin antamasta aineistosta poistettu asumismenot ja toimeentulotuki (engl. housing and income maintenance)

OECD:n aineiston perusteella. Nämä muodostavat merkittävän osan tarveharkintaisista sosiaaliturvamenoista.



Kuvio 17: Universaalit sosiaaliturvameno EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001 vähennettynä asumistukimenoilla ja toimeentulotuella.

Huom.: Tanskan luvut ovat vuodelta 1994, Suomen ja Ruotsin luvut vuodelta 1993 ja Saksan (sis. ent. DDR) vuodelta 1991. Norjan tiedot ovat saatavissa vasta vuodesta 2002 alkaen. Luvut sisältävät hallintokulut.

Lähde: Eurostat, ennakkotiedot ja OECD

Metodologisesti menettely on mahdollinen, koska esimerkiksi Suomen osalta asumistuki- ja toimeentuloturvamenoit kuuluvat ESSPROS -järjestelmän mukaisesti universaalien järjestelmien sosiaaliturvamenoihin. Tässä yhteydessä on aiheellista varoittaa, että tosiasiaassa Pohjoismaiden tilanne ei ehkä kuitenkaan ole näin hyvä. Tämä johtuu siitä, että vuodesta 1990 vuoteen 1993 Suomen ja Ruotsin osalta ja vuoteen 1994 Tanskan osalta tarveharkintaiset meno ehtivät nousta jonkin verran talouslaman vuoksi. Tarkistuslaskenta on siksi paikallaan.

Tanskan universaalien sosiaaliturvamenojen osuus oli vuonna 1994 64,8 prosenttia. Oletetaan, että tämä piti suurin piirtein paikkansa myös vuonna 1990. Silloin universaalien

sosiaaliturvan sisällään pitämän tarveharkintaisen sosiaaliturvan osuudeksi saadaan 5,1 prosenttia, joka on saman verran kuin vuonna 2001. Näin ollen tosiasiallisesti vuonna 1990 universaalien sosiaaliturvan osuus olisi 59,7 prosenttia. Tämä on 0,7 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1994, jolloin puhtaita universaaleja sosiaaliturvamenoja oli 59 prosenttia. Vuonna 2001 puhtaasti universaalien sosiaaliturvamenojen osuus oli 62,9. Vastaavasti Ruotsissa vuonna 1990 puhtaita universaaleja sosiaaliturvamenoja olisi noin 51,2 prosenttia, jos oletus vuosien 1990 ja 1993 samankaltaisesta sosiaaliturvan rakenteesta hyväksytään. Vastaavasti vuonna 1993 näiden osuus oli 49,7 prosenttia ja vuonna 2001 jo 54,2. Tässä näkyy laman aiheuttama notkahdus. Kaiken kaikkiaan näiden tulosten perusteella voidaan päätellä, että laman jälkeen puhtaasti universaalien sosiaaliturvamenojen osuus on kasvanut ja tarveharkinnan osuus on vähentynyt Ruotsissa ja Tanskassa suhteessa kaikkiin sosiaaliturvamenoihin.

Eurostatin tilastoista käy ilmi myös se, että klassisissa liberaalin talous- ja sosiaalipoliittisen regiimin maissa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa, universaalien sosiaaliturvan osuus on kasvanut 5 ja 12,3 prosenttiyksikköä. Kyse ei siis voi olla universalismin heikentymisestä suhteessa muun tyyppiseen sosiaaliturvaan. Universalismi on voimistunut myös Espanjassa (+ 18,0 prosenttiyksikköä) ja Portugalissa (+ 6,1 prosenttiyksikköä). Tässä mielessä Julkusen (2004, 239) toteamus, että ”*Yksityisvakuutuksen tilkkeeksi tarjotaan universaalien perusturvan sijasta entistä tarveharkintaisempaa sosiaaliturvaa*”, ei saa näiden tulosten perusteella tukea. Pohjoismaista Suomen tilanne, jota Julkunen kuitenkin lienee etupäässä pohtinut, on jo hieman kiistanalaisempi. Tarveharkinta on Suomessa muuta pohjolaa yleisempää. Suomen universaalien sosiaaliturvamenojen muutokset ovat olleet mitättömiä (0,1 prosenttiyksikköä). Edellisen luvun havaintojen mukaan myöskään tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot suhteutettuna bruttokansantuotteeseen eivät näyttäisi olevan kasvussa. 1990-luvulla on tapahtunut lievää konvergoitumista alaspäin näiden bruttokansantuotteeseen suhteutettujen sosiaaliturvamenojen osalta. Tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat laskeneet vaikka hitaasti.

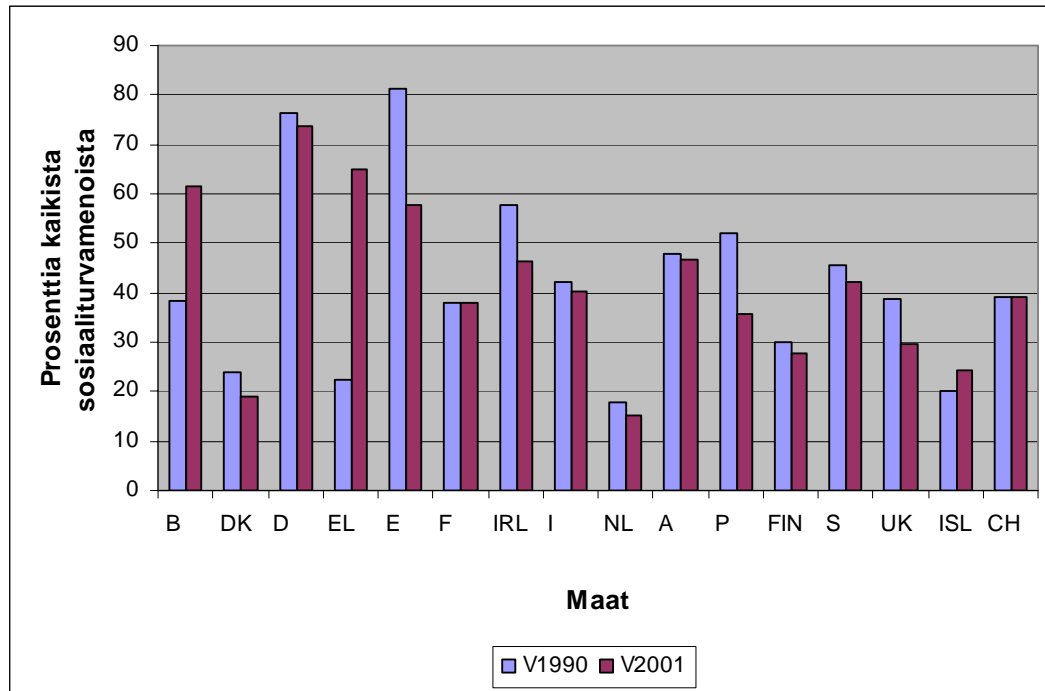
Myös universaalien sosiaaliturvamenojen konvergoitumista on tapahtunut. Kaikissa kuvion 16 maissa variaatiokertoimen arvo oli vuonna 1990 universaalien sosiaaliturvamenojen yhteydessä 0,63. Vuonna 2001 luku oli 0,56. Keskiarvo nousi

35,4:stä vuonna 1990 37,5:een vuonna 2001. Myös keskihajonta pieneni 22,4:stä 20,9:ään.

Mitä sitten universaalien sosiaaliturvamenojen kääntöpuolella on? Seuraavista kuviosta voidaan huomata, että suurimmat yleiset sosiaaliturvamenot ovat EU:n vanhoissa perustajamaissa, Belgiassa, Saksassa, Ranskassa ja Italiassa mutta myös Espanjassa ja Kreikassa. Stephens (1996) on argumentoinut, että leikkaukset ja muutokset eivät ole muuttaneet oleellisella tavalla universaaleja järjestelmiä. Castlesin (2004, 69) tutkimuksesta saa kuitenkin astetta voimakkaamman käsityksen muutoksesta. Pohjoismaissa (pl. Islanti) ja Alankomaissa muutos on ollut suurinta vuosien 1980 ja 1998 välillä. Muutoksella tarkoitetaan tässä kokonaissosiaaliturvamenojen rakenteellista muutosta eli painopisteiden vaihtumista. Tästä saadaankin viitteitä tarkastelemalla universaalien sosiaaliturvamenojen kehittymistä vuosien 1990 ja 2001 välillä. Toisaalta vähäisin menoprofiilin muutos vuosien 1980 ja 1998 välillä on tapahtunut Itävallassa, Belgiassa, Ranskassa ja Saksassa eli korporatiivisissa työperustaisen sosiaaliturvan maissa. Muutos on ollut vähäistä myös Sveitsissä.

Englanninkielisissä maissa muutos on Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta vain hieman voimakkaampaa kuin Keski-Euroopan maissa. Tämä saattaa kuvata sitä, että tarveharkintainen turva on nähty näissä maissa hankalana. Yleisesti pidetään hyvänä päästä eroon tarveharkintaisesta turvasta, mutta toisaalta muutosta on hillinnyt englanninkielisten maiden liberaali perinne hyvinvointivaltioajattelussa. Näissä maissahan on korostettu voimakkaasti yksilön omaa vastuuta myös sosiaaliturvakysymyksissä.

Näkemyksä saa tukea siitä, että Australiassa, Kanadassa ja Isossa-Britanniassa sosiaaliturvan painopiste on hiljalleen siirtynyt köyhyyden lieventämiseen (engl. poverty alleviation) tähtäävistä toimista joko tulokompensatorisiin toimiin (engl. income replacing) tai palveluihin (engl. state services). Poikkeuksina ovat Yhdysvallat ja osittain Irlanti. (Castles 2004, 69.)



Kuvio 18: Yleiset sosiaaliturvameno EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001.

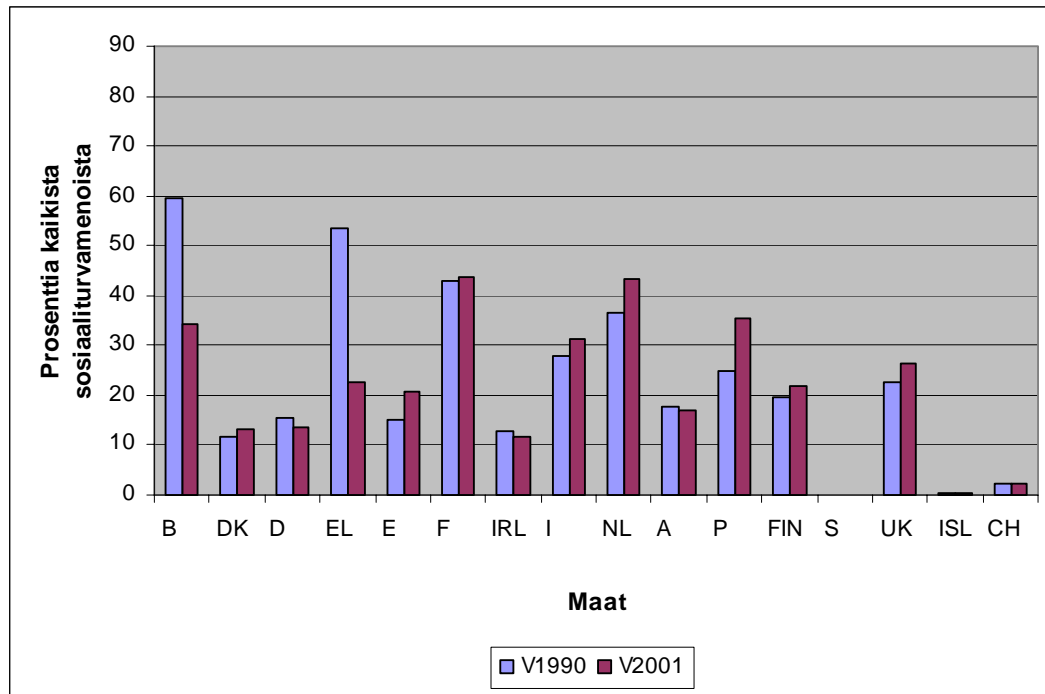
Huom.: Tanskan luvut ovat vuodelta 1994, Suomen ja Ruotsin luvut vuodelta 1993 ja Saksan (sis. ent. DDR) vuodelta 1991. Norjan tiedot ovat saatavissa vasta vuodesta 2002 alkaen. Luvut sisältävät hallintokulut.

Lähde: Eurostat, ennakkotiedot

Yleiset sosiaaliturvameno ovat kasvaneet Belgiassa (23,2 prosenttiyksikköä), Kreikassa (42,4 prosenttiyksikköä) ja Ranskassa (0,2 prosenttiyksikköä) sekä Sveitsissä (0,1 prosenttiyksikköä). Ranskan ja Sveitsin kehitystä ei voida pitää merkittävänä. Pohjoismaista Islannissa nämä menot ovat kasvaneet 4,3 prosenttiyksikköä. Islanti eroaa kehityksessä muista Pohjoismaista. Kaikkialla muualla näiden menojen osuus on vähentynyt. Espanjassa, Portugalissa, Irlannissa ja Isossa-Britanniassa vähennys on ollut suurinta (23,8, 16,6, 11,1 ja 8,8 prosenttia).

Myös nämä menot osoittavat konvergoitumista. Variaatiokertoimen arvo on laskenut 0,44:stä 0,4:ään. Myös keskiarvo on pienentynyt aavistuksen 41,9 prosentista 41,4 prosenttiin. Keskihajonta on vähentynyt 18,4:stä 16,7:ään.

Alla olevassa kuviossa esitetään erityisten sosiaaliturvamenojen osuuden vuosina 1990 (eräin poikkeuksin) ja 2001. Tässä ryhmässä kehitys on ollut epäyhtenäistä. Menot ovat nousseet 8 maassa ja laskeneet 6 maassa. Islannin ja Ruotsin tilanne on pysynyt muuttumattomana.



Kuvio 19: Erityiset sosiaaliturvamenot EU 15 -maissa (pl. Luxemburg) sekä Islannissa ja Sveitsissä vuosina 1990 ja 2001.

Huom.: Tanskan luvut ovat vuodelta 1994, Suomen ja Ruotsin luvut vuodelta 1993 ja Saksan (sis. ent. DDR) vuodelta 1991. Norjan tiedot ovat saatavissa vasta vuodesta 2002 alkaen. Luvut sisältävät hallintokulut.

Lähde: Eurostat, ennakkotiedot

Yllä olevasta kuvioista huomataan, että erityisten ja yleisten sosiaaliturvamenojen tulkinta ei ole yksiselitteinen. Tämän käytettävissä olevan jaottelun mukaisesti Ruotsissa ja Islannissa ei käytännössä olisi juuri lainkaan tämän kategorian menoja. Näillä menoilla tarkoitetaan muun muassa viranhaltijoille, itsenäisille ammatinharjoittajille tai muille ammatillisille ryhmille tarkoitettuja ei-lakisääteisiä, työmarkkinapohjaisia erityisjärjestelmiä.

Pohjoismaista Tanskassa ja Suomessa erityiset sosiaaliturvamenot ovat kasvaneet 1,5 ja 2,2 prosenttiyksikköä. Näiden menojen lisäys ei kuitenkaan näy tarveharkintaisen sosiaaliturvan kasvamisena. ESSPROS -määritelmässä näistä menoista huomautetaan niiden laajasta kirjosta eikä niitä siten saa nimestään huolimatta (engl. specials) samaistaa tarveharkintaiseen turvaan.

Erityisten sosiaaliturvamenojen tarkastelu konvergoitumisen kannalta antaa samoja tuloksia kuin universaalit ja yleiset sosiaaliturvamenot. Variaatiokertoimen arvo oli vuonna 1990 0,79 ja vuonna 2001 0,67. Keskihajonnan vastaavat luvut olivat 17,8 ja 14,1 ja keskiarvon 22,7 ja 21,1. Tulos on johdonmukainen, koska myös kokonaissosiaaliturvamenot ovat konvergoituneet.

Sitä, miten universaalien turvan osuus kokonaissosiaaliturvamenoista tulee kehittymään, on vaikea arvioida. Käytännössä paljon riippuu yleisestä taloustilanteesta, mutta konkreettisiakin esimerkkejä on löydettävissä. Suomessa muun muassa vuoden 2005 työeläkeuudistuksella on myös asumisperusteisen sosiaaliturvan kannalta merkitystä. Kansaneläkkeessä eläketuloksi huomioidaan ikävuosien 18 (uusi laki) ja 23 (vanha laki) sekä 63 välillä karttunut työeläke. Sen sijaan työeläkekarttumaa 63 ikävuoden jälkeen ei huomioida kansaneläkettä vähentävänä. Tällä on pyritty kannustamaan työntekoa. Samoin kansaneläkettä ei vähennä mahdollinen 68 vuoden iän jälkeinen lykkäyskorotus. Lapsikorotus ja työkyvyttömyyseläkkeen kuntoutuskorotus sekä opiskelun ja alle kolmivuotiaan lapsen hoidon ajalta maksettavat etuudet eivät pienennä kansaneläkettä. Sen sijaan varhennetun vanhuuseläkkeen varhennusvähennys otetaan edelleen huomioon kansaneläkettä määrättäessä. Muutokset siis sisältävät universaalien eläketurvan lievää voimistumista. Muutoksesta hyötyvät etenkin ne, jotka tekevät vain vähän töitä. Uudistus sisältää siten myös tulonjaollisen komponentin.

Tarkasteltaessa universaalien sosiaaliturvamenojen kehitystä ansioperusteisen eläkkeiden ja toisaalta kansaneläkkeen näkökulmasta päädytään toiseen argumenttiin. Eri eläkejärjestelmien kokonaiseläkemenosta vuonna 2003 Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia oli 16,5 %. Vuonna 1990 Kelan osuus oli vielä 29,3 %. Trendi on ollut edelleen laskeva. Vain kansaneläkettä saavien henkilöiden lukumäärä oli vuonna 2003 runsas 106 000 ja vain työeläkettä saavien luvun ollessa runsas 640 000. Vastaavat luvut vuonna 1990 olivat vähän yli 167 000 ja 101 000. (Kansaneläkelaitos 16.11.2005.) Käytännössä

on niin, että eläkejärjestelmän rakenteelliset tekijät puoltavat ansiosidonnaisen sosiaaliturvan voimistumista. Monissa maissa täyteen mittaam kypsynt ansioeläkejärjestelmä ja vanheneva väestö korostavat työperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien asemaa. Suuntausta voimistaa edelleen se, että valtaosa eläkemenoista ei ole universaalien järjestelmien piirissä. Suomessa indeksikorotusten automatiikka on aiheuttanut kansaneläketurvan suhteellisen heikentymisen. Vuoden 2006 indeksikorotus kansaneläkkeisiin oli noin 1,1 prosenttia ja työeläkkeisiin noin 1,7 prosenttia.

Suomessa vuoden 1995 jälkeen terveydenhoitomenot ovat kasvaneet vuoteen 2000 mennessä 3,8 prosenttiyksikköä suhteessa muihin sosiaaliturvamenoihin. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna kasvua ei ole ollut. NOSOSCO:n tietojen mukaan terveydenhoitomenot suhteessa bruttokansantuotteeseen ja muihin sosiaaliturvamenoihin ovat kasvaneet vuosina 1995–2003 muissa Pohjoismaissa. Tämä voi selittää universaalien sosiaaliturvamenojen kehittymisen. Perheisiin ja lapsiin käytetyt menot ovat puolestaan laskeneet vuoden 1990 jälkeen vuoteen 2000 mennessä 1,8 prosenttiyksikköä suhteessa kaikkiin sosiaaliturvamenoihin. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa perheisiin ja lapsiin kohdistuvat sosiaaliturvamenot ovat vähentyneet suhteessa bruttokansantuotteeseen keskimäärin prosentin vuosien 1995 ja 2003 välillä. Islannissa nämä menot ovat lisääntyneet, mutta tämä ei näy universaalien sosiaaliturvamenojen tilastoissa. Tanskan tilanne on tältä osin muuttumaton.

7.2.5 Universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen varianssianalyysi

Varianssianalyysin (engl. ANOVA, analysis of variance) avulla voidaan tutkia ovatko havainnot ja näiden muodostamat eri ryhmät (tässä tapauksessa Eurostatin tilastoluvut universaaleista, yleisistä ja erityisistä sosiaaliturvamenosta) samasta suuremmasta populaatiosta vai eivät (ks. Kangas 2003, 100). Varianssianalyysin avulla voidaan tutkia sitä, ovatko havaitut tilastoerot tilastollisesti merkitseviä vai eivät. Menetelmän avulla voidaan siis täsmentää havaittujen erojen merkittävyyttä ja suuruutta. Voimme siis päätellä, ovatko erot tilastollisesti merkitseviä vai voiko kyseessä olla pelkkä sattuman aiheuttama tulos.

Menettelyn soveltaminen tässä ei ole aivan oikeaoppinen, koska varianssianalyysi soveltuu otoksen ja sitä koskevan tuntemattoman populaation keskiarvon estimointiin tietyllä luottamustasolla (Anderson & Sweeney & Williams 1999, 485). Varianssianalyysi soveltuu varsin hyvin kokeellisen tutkimuksen tarpeisiin. Tällöin voidaan tutkia, onko tietty käsittely (esim. lääkeaine) vaikuttanut muuttujien vaihteluun. Käsillä olevassa aineistossa *tiedämme* varmasti mikä populaation keskiarvo on. Kyseessä on kokonaistutkimus, joka kattaa EEA 18 -maat. Menettelyllä saamme kuitenkin tietää eroavatko tutkimuksen mielenkiinnon kannalta Pohjoismaat muista EU-maista myös tilastollisen todennäköisyyden mielessä. On mahdollista *kuvitella* havaitut arvot otokseksi tuntemattomasta populaatiosta tai perusjoukosta.

Varianssianalyysin ehtoina on vertailtavien ryhmien eli otosten riippumattomuus. Samoin riippuvien muuttujien (engl. dependent or response variables) tulee olla normaalisti jakautuneita. Toiseksi kaikkien riippuvien muuttujien eri ryhmien varianssien on oltava samoja ja kolmanneksi havaintojen täytyy olla toisistaan riippumattomia. (Anderson & Sweeney & Williams 1999, 486.) Muuttujien normaalijakautuneisuus on vaativa ominaisuus. Mikäli ryhmäkoko – tässä tutkimuksessa 16 maata joista tiedot oli saatavissa – on pieni, usein alle 30 havaintoyksikköä, johtopäätösten teossa on noudatettava varovaisuutta (Heikkilä 1999, 215). Mielessä on vielä hyvä pitää kolmen sosiaaliturvamenolajin (universaalien, yleisten ja erityisten menojen) tilastollinen riippuvuus. Ne ovat toistensa kääntöpuolia ja siten summautuvat aina 100 prosenttiin.

Analyysissä riippuvia muuttujia ovat sosiaaliturvamenosuudet sosiaaliturvan kolmessa ryhmässä. Itsenäinen, niin sanottu riippumaton muuttuja eli faktori on tutkittavien maiden sijoittuminen ryhmiin eli hyvinvointivaltioregiimeihin. Tutkimuksessa on erityisesti haluttu tutkia dikotomia Pohjoismaat vastaan muut maat.

Nollahypoteesin mukaisesti oletetaan, että Pohjoismaiden ja muiden maiden välillä ei olisi tilastollisesti merkitsevää eroa universaalien, yleisten tai erityisten sosiaaliturvamenojen osalla (ks. Heikkilä 1999, 216). Varianssianalyysissä tämä tarkoittaa sitä, että Pohjoismaiden ja muiden maiden muodostaman ryhmän keskiarvojen tulisi olla samasta populaatiosta. Varianssianalyysin tulokset on esitetty seuraavissa taulukoissa.

Varianssianalyysi universaaleista sosiaaliturvamenosta vuosina 1990 ja 2001

| Vuosi | | Neliösumma (Sum of Squares) | Vapaus- asteet (df) | Keskineliö (Mean Square) | F-testi | Merkitsevyys (Sig.) |
|--------|-------------------|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|---------|------------------------|
| v 1990 | Ryhmiä välillä | 3855,667 | 1 | 3855,667 | 14,682 | ,002 |
| | Ryhmiä sisällä | 3676,630 | 14 | 262,616 | | |
| | Yhteensä | 7532,297 | 15 | | | |
| v 2001 | Ryhmiä välillä | 3422,252 | 1 | 3422,252 | 15,166 | ,002 |
| | Ryhmiä sisällä | 3159,153 | 14 | 225,654 | | |
| | Yhteensä | 6581,404 | 15 | | | |

Taulukko 5: Varianssianalyysin tulokset universaaleille sosiaaliturvamenolle Pohjoismaat vastaan muut maat vertailussa. Merkitsevyystaso ($p < 0,05$).

Tuloksista nähdään, että näiden kahden ryhmän väliset erot ovat merkitseviä kumpanakin tutkimusaineiston vuonna. Tämä käy ilmi ryhmien (Pohjoismaat vs. muut maat) välisestä merkitsevyystasosta (engl. between groups significance). F-testin mukaisesti ryhmien keskiarvot ovat eri populaatiosta eivätkä erot johdu sattumasta. Erot ovat merkitseviä, koska testin merkitsevyys eli Sig. $0,002 < 0,05$. Näin nollahypoteesi tulee hylättyä.

Kun tutkitaan yleisten sosiaaliturvamenojen keskiarvojen mahdollisuutta olla eri populaatioista, saamme seuraavat tulokset.

Varianssianalyysi yleisistä sosiaaliturvamenosta vuosina 1990 ja 2001

| Vuosi | | Neliösumma (Sum of Squares) | Vapaus- asteet (df) | Keskineliö (Mean Square) | F-testi | Merkitsevyys (Sig.) |
|--------|-------------------|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|---------|------------------------|
| v 1990 | Ryhmiä välillä | 780,047 | 1 | 780,047 | 2,527 | ,134 |
| | Ryhmiä sisällä | 4321,193 | 14 | 308,657 | | |
| | Yhteensä | 5101,239 | 15 | | | |
| v 2001 | Ryhmiä välillä | 914,380 | 1 | 914,380 | 3,918 | ,068 |
| | Ryhmiä sisällä | 3267,304 | 14 | 233,379 | | |
| | Yhteensä | 4181,684 | 15 | | | |

Taulukko 6: Varianssianalyysin tulokset yleisille sosiaaliturvamenolle Pohjoismaat vastaan muut maat vertailussa. Merkitsevyystaso ($p < 0,05$).

Havaitsemme, että nollahypoteesi pysyy voimassa. Keskiarvotestin mukaan havaitut ryhmäkeskiarvot voisivat olla samasta populaatiosta. F-testi ei hylkää nollahypoteesia, koska Sig. -arvo vuonna 1990 on 0,134 ja 0,068 vuonna 2001 ($p < 0,05$). Näin ollen pohjoismaisen ryhmän ja muiden maiden välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa.

Erityisten sosiaaliturvamenojen kohdalla nähdään, että vuonna 2001 näitä menoja ei voida pitää saman populaation ilmentymänä keskiarvojen vertailun mielessä. F-testin mukainen merkitsevyys Sig. on nyt $0,04 < 0,05$, joten ero on tilastollisesti merkitsevä.

Varianssianalyysi erityisistä sosiaaliturvamenosta vuosina 1990 ja 2001

| Vuosi | | Neliösumma (Sum of Squares) | Vapaus- asteet (df) | Keskineliö (Mean Square) | F-testi | Merkitsevyys (Sig.) |
|--------|-------------------|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|---------|------------------------|
| v 1990 | Ryhmiä välillä | 1168,213 | 1 | 1168,213 | 4,556 | ,051 |
| | Ryhmiä sisällä | 3590,157 | 14 | 256,440 | | |
| | Yhteensä | 4758,370 | 15 | | | |
| v 2001 | Ryhmiä välillä | 801,968 | 1 | 801,968 | 5,153 | ,040 |
| | Ryhmiä sisällä | 2178,770 | 14 | 155,626 | | |
| | Yhteensä | 2980,738 | 15 | | | |

Taulukko 7: Varianssianalyysin tulokset erityisille sosiaaliturvamenolle Pohjoismaat vastaan muut maat vertailussa. Merkitsevyystaso ($p < 0,05$).

Mitä edellä esitetyistä analyyseistä voidaan todeta? Universaalien sosiaaliturvamenojen osalta Pohjoismaat ovat karakteristisesti erilaisia maita verrattuna muihin analyyysin maihin. Pohjoismainen sosiaaliturvamalli ei näytä altavastajalta niin paljon kuin yleisemmin ehkä ajatellaan. Pohjoismaat eivät ole myöskään sulautuneet muiden maiden malleihin. Tämä toteamus pitänee paikkansa kuitenkin vain turvan kattavuuden kohdalla (ks. Hagfors & Kajanoja & Kangas 2004, 290–291). Tosin tilanne on hankalasti tulkittavissa, koska samaan aikaan myös sosiaaliturvaan käytetty osuus bruttokansantuotteesta on hivenen noussut. Näyttää siltä, että suuri osa tästä kasvusta on kanavoitunut universaalityyppisen sosiaaliturvan puolelle. Tämä tukee sitä hypoteesia, että universalismista muodostuu laaja minimitasoisen sosiaaliturvan muoto ja että tarveharkinnan merkitys pienenee.

Eikö tällaisen minimiturvan pitäisi matalan korvaavuutensa (engl. replacement rate) vuoksi pikemminkin näkyä alhaisempana universaalien turvan osuutena? Kyllä, mutta toisaalta 1990-luvun kehitys epävakautti monia pysyviä työsuhteita ja vaikutti siten stagnoivasti työskentelyperusteiseen turvaan. Ohessa voimme kuitenkin huomata, että vakuutusperusteinen sosiaaliturva on edelleen yhtä laaja-alaista kuin ennenkin. Käytännössä muutoksia ei ole tapahtunut. Tämä toteamus edellyttää kuitenkin yleisten sosiaaliturvamenojen varovaista lukemista ja tulkintaa, koska niitä ei voi suoraan kutsua vakuutusperusteisiksi menoiksi.

Mikä johtopäätös siten puolestaan tästä tulisi vetää? Ehkä se, että ne, jotka nykyisin pääsevät ansiosidonnaisen ja vakuutusperusteisen sosiaaliturvan piiriin, saavat riittävän sosiaaliturvan. Ne, joilla tätä mahdollisuutta syystä tai toisesta ei ole, joutuvat turvautumaan perustasoiseen, ”massojen” sosiaaliturvaan. Tämä turva olisi puolestaan pääpiirteissään luonteeltaan universaalialia.

7.2.6 Universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen hierarkkinen ryhmittelyanalyysi

Edellä hierarkkista ryhmittely- eli klusterianalyysiä sovellettiin tarveharkintaisen sosiaaliturvan menojen tarkasteluun. Hierarkkista ryhmittelyanalyysiä sovelletaan seuraavissa kuvioissa 20 ja 21 universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen luokituksen visuaaliseen tarkastelemiseen ja havainnollistamiseen. Menetelmä paljastaa, ovatko maat lähentyneet vai erkaantuneet toisistaan. Dendrogrammi onkin hyvä tapa sopivan luokittelun löytämiseen.

Kuvioiden 20 ja 21 dendrogrammeissa tarkastellaan universaalien, yleisten ja erityisten sosiaaliturvamenojen vuonna 1990 ja 2001. Kuvio on tuotettu siten, että universaalit, yleiset ja erityiset sosiaaliturvamenot on katsottu muuttujiksi, joita yhdessä käytetään luokitteluperusteina. Kyse on siis ryhmittelystä kaikkien kolmen muuttujan näkökulmasta. Aineisto perustuu Eurostatin ennakkotietoihin. Kuvion 20 dendrogrammissa Tanskan luvut ovat vuodelta 1994, Suomen ja Ruotsin luvut vuodelta 1993 ja Saksan (sisältää entisen DDR:n tiedot) vuodelta 1991.

esiintynyt sama tendenssi eikä tätä väitettä siten voi tämän tutkimuksen evidenssin valossa pitää Suomen aseman muuttumista selittäväksi tekijänä. Sen sijaan muut Pohjoismaat näyttävät pysyneen toisiaan lähellä muodostaen oman ryhmänsä. Samoin Sveitsi on pysynyt Pohjoismaiden ryhmässä. Suomen tilannetta saattaa selittää se, että meillä tarveharkintainen sosiaaliturva on korostetummin esillä muihin sosiaaliturvan järjestämismuotoihin verrattuna. Toisaalta myös Suomessa vakuutusperusteinen sosiaaliturva kärsi kolauksen 1990-luvulla. Tästä tilanteesta ei ole toivuttu, kuten Ruotsissa, jossa normalisoituminen näkyy asumistukimenojen käyttäytymisenä. Suomessa sosiaaliturvamenojen painopiste on siirtynyt kohti erityisiä järjestelmiä. Kyse voi olla myös siitä, että sosiaaliturvajärjestelmien universalistuminen on siirtänyt muita maita kauemmas Suomen kaltaisesta sosiaaliturvamenojen jakaumasta. Ryhmittelyanalyysin tuloksilla voidaan täsmentää kuvaa universalismista. Näyttää siltä, että muissa Pohjoismaissa asumisperusteisuus ei ole joutunut haastetuksi siinä määrin kuin Suomessa. Suomessa tarveharkintaisuus näyttää säilyneen korkealla tasolla taloudellisen tilanteen elpymisestä huolimatta. Tämä antaa viitteen pysyvämmästä järjestelmän muutoksesta universalismin tappioksi.

8 Universaalien ja työskentelyperusteisen sosiaaliturvan työnjakohypoteesi

Tutkimuksen tässä vaiheessa voidaan vetää yhteen teoreettisen ja empiirisen analyysin tulokset. Kaiken kaikkiaan tämän tutkimuksen empiirisen osan tuloksena voi pitää havaintoa, että kokonaissosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen näyttävät vakiintuneen käytetyillä analyysimenetelmillä mitattuna. Useassa luvussa kolme mainituissa tutkimuksissa konvergoitumisen on havaittu olleen nopeaa 1980-luvulla verrattuna 1990-lukuun. Toisaalta näyttää myös siltä, että tämän aggregaattisuureen sisällä tapahtuu muutoksia laajemmalti eikä konvergoituminen ole itsestäänselvyys (vrt. Euzéby 2004). Tätä osoittaa muun muassa se, miten tarveharkintaisten sosiaalimenojen osuus käyttäytyy keskiarvolla ja variaatiokertoimella mitattuna. On mahdollista, että sosiaaliturvan painopisteet muuttuvat taloustilanteiden vuoksi.

Esimerkiksi Tomka (2003, 253; ks. myös Euzéby 2004) toteaa, että muun muassa variaatiokertoimen käyttö erityyppisten sosiaaliturvamenojen, kuten työttömyysturvan tai

sairaanhoitomenojen, kohdalla antaa toisiinsa verrattuna erilaisen kuvan. Kehitys voi viedä työttömyysturvassa eri suuntaan kuin esimerkiksi sairaanhoitomenoissa. Tästä syystä sosiaaliturvamenojen pilkkominen yksityiskohtaisemmin erilaisiin etuusperusteisiin on kiinnostavaa.

Jos tarveharkintaisesta turvasta hyväksytään edellä esitetyt tulokset, se tarkoittaa sitä, että vastaavasti vakuutusperusteinen tai asumisperusteinen turva ovat muuttuneet peilikuvanomaisesti verrattuna tarveharkintaiseen turvaan. Tämä tarkoittaa sitä, että siinä, missä tarveharkinta on vähentynyt, vakuutusperusteisuus tai universalismi olisi puolestaan voimistunut. Voidaan argumentoida, että juuri vakuutusperusteinen turva olisi voimistunut viime vuosikymmenellä. Väitettä tukee muun muassa se, että toisaalta Suomessa ja Ruotsissa kansaneläke on muutettu vakuutusaikaperusteiseksi ja etuuksia on pyritty muuttamaan työelämään kannustaviksi. Lisäksi EU 15 -maaryhmässä tarveharkintaisuus on pysynyt vakaana koko vuosikymmenen. Huomattavaa on kuitenkin se, että tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot nousivat ensin rivakasti 1990-luvun talousvaikeuksien alettua. Kun taas tiedetään, että asumisperusteisten maiden painoarvo on tässä joukossa rajallinen, voidaan argumentoida vakuutusperusteisuuden voimistuneen EU-alueella sosiaaliturvan kokonaismenoista mitattuna variaatiokertoimella.

Ajatusta sekoittaa se tosiasia, että minimiturva voidaan järjestää yleensä joko tarveharkintaisuuden tai asumisperusteisuuden kautta ja vähemmässä määrin vakuutusperusteisesti (vrt. Alber & Standing 2000, 101). Se, että tarveharkintaisuuden merkitys myöntöperusteena sosiaaliturvan kokonaismenoista vähenee (ks. Tomka 2003, 255), implikoi sitä, että on syntymässä työnjako työskentely- ja vakuutusperusteisuuden sekä asumisperusteisuuden välille (ks. myös Palme 1999, 68). Tämä näyttää koskevan erityisesti Pohjoismaita. Muissa tutkimuksen maissa tämä kehitys ei ole ilmeinen mutta mahdollinen. Tähän suuntaan saattaa yleisesti johdattaa myös EU:n sosiaalisen suojelun politiikka. Konkreettinen ilmentymä tästä on uusi, aikanaan voimassa olevan asetuksen 1408/71 korvaava asetus 883/04. Siinä epäaktiivi (engl. inactive) väestö tulee koordinaation piiriin siten, että he kuuluvat asuinvaltionsa lainsäädännön alaisuuteen. Tähän tilanteeseen tarveharkinta soveltuu huonosti. Työntekijät ja yrittäjät vakuutetaan totuttuun tapaan pääsääntöisesti työskentelymaan periaatetta noudattaen. Lisäksi tarveharkintaiset etuudet nähdään enenevästi epäsuotavina (ks. mm. Matsaganis 2005).

Keskusteluun on nostettu tarve luoda EU:n yhteinen minimisosaaliturvajärjestelmä, joka voisi olla luonteeltaan universaali (Euzéby 2004, 101).

Teoreettisesti työskentely- ja vakuutusperusteisen sosiaaliturvan voimistuminen syö tilaa tarveharkintaiselta tai kohdennetulta sosiaaliturvalta. Vakuutusperusteista sosiaaliturvaa on vaikea muuttaa tarveharkintaiseksi, tuloharkintaiseksi tai kohdennetuksi ilman, että järjestelmän perusluonne muuttuisi. Vakuutusperusteisen sosiaaliturvan vakuutusmaksut mielletään vakuutettujen omaisuudeksi. Näiden etuuksien rajoittaminen esimerkiksi tuloharkinnan myötä on poliittisesti vaikeaa ja törmää oikeudellisiin kysymyksiin. (Matsaganis 243, 251.) Ehkä tämä selittää, miksi korporatiivisissa maissa brutto- ja nettososiaaliturvamenot vastaavat toisiaan. Etuuksien sitominen työskentelyyn vakuutusperusteisesti näyttäisi siten syrjäyttävän tarveharkintaista sosiaaliturvaa. Tarveharkintainen sosiaaliturva on parhaiten perusteltavissa vakuutusmaksuihin perustumattomissa etuuksissa. Matsaganis (2005) toteaa, että mainittujen syiden takia Kreikassa tehty tarveharkintaisuuden lisääminen vuoden 1996 jälkeen oli vaikutuksiltaan vaatimaton. Eurostatin tilastot osoittavat empiirisesti, että Kreikassa universaalien sosiaaliturvan osuus on vähentynyt. Kreikan tilanteen tulkinta on sikäli turvallista, että siellä universaalit sosiaaliturvamenot eivät ole sisältäneet laajaa, tarveharkintaista komponenttia.

Anttonen ja Sipilä (2000, 262) toteavat Suomessa tarveharkintaisuuden korostuneen ja lisääntyneen. Tämä on totta, mutta kuvaa erityisesti vain 1990-luvun puoltaväliä. Sitten tilanne on tasoittunut, vaikka Suomi on tarveharkintaisessa turvassa Pohjoismaiden kärjessä. Hierarkkisen klusterianalyysin mukaan Suomi on jossain määrin erkaantumassa pohjoismaisesta perheestä. Meillä tarveharkinta ei ole pienentynyt rivakasti kuten muissa Pohjoismaissa.

Tutkimuksen argumentti lähtee oletuksesta, että tarveharkinta ei ole sosiaaliturvan myöntöperusteena paras mahdollinen. Koska tarveharkinta on poliittisesti hankala asia, asumisperusteisesta universaalista turvasta tulisi mekanismi, jolla hoidetaan minimitasoisena vähimmäistoimeentulo, joka ei välttämättä riitä laadukkaaseen elämiseen. Poliittisten voimasuhteiden tehtävänä on kulloinkin määritellä, mikä katsotaan riittäväksi sosiaaliturvan tasoksi. Vakuutusperusteisuudesta muodostunee varsinainen sosiaaliturva, joka korvaa riittävässä määrin sosiaalisten riskien menetyksiä ja takaa

kulutustason säilymisen. Tätä teesiä tukee ehkä se, että Kososen (2003, 66–67) mukaan pohjoismaista mallia legitimoineet tekijät, kuten universalismi, julkisen vallan kokonaisvastuu hyvinvoinnista ja tasa-arvon vaaliminen, ovat heikentyneet. Esimerkiksi työmarkkinoilla pidetään paljon hyväksyttävämpänä tuloerojen kasvua. Tuloerojen kasvu on myös nähty positiivisena ilmiönä. Moreno ja Palier (2004, 19) puolestaan pitävät tuloerojen kasvua jopa pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden säilymisen kohtalonkysymyksenä. Kautto ja Kvist (2002, 11) eivät ole löytäneet tästä todisteita. Toisaalta taas vakuutusperiaatetta on haluttu selkeyttää (Hellsten 2004, 140). Maksetun vakuutusmaksun halutaan vaikuttavan etuuden määrään. Tästä ei enää ole pitkä matka siihen, että vain perusturva perustuisi verorahoitukseen ja universalismin periaatteille. Täytyy kuitenkin muistaa, että teoreettisesti on myös mahdollista universalismin ja vakuutusperusteisuuden jonkinlainen kombinaatio.

Empiirisesti väite sosiaaliturvan osa-alueiden työnjaosta suhteessa vakuutetun työmarkkina-asemaan saa tukea siitä, että yleiset sosiaaliturvamenot eivät ole 1990-luvulla muuttuneet suuntaan tai toiseen suhteessa kokonaissosiaaliturvamenoihin. Työttömyyden lasku 1990-luvun alkuvuosien korkealta tasolta osoittaa vähentyneiden työskentelyperusteisten korvausten vähenemisen muodossa ennemminkin, että työperusteisuus sosiaaliturvan myöntöperusteena olisi voimistunut. Universaalit menot eivät ole vähentyneet, vaan jopa nousseet erityisten sosiaaliturvamenojen kustannuksella. Universaalien menojen nousua voi selittää sillä, että korkean työttömyyden vuoksi osa työntekijöistä on jäänyt perusturvan varaan. Perusturvan laajuutta selittää myös se, että asumisperusteisuutta on laajennettu käsitteellisesti 1990-luvun jälkeen maissa, joissa se ei ollut yleinen sosiaaliturvan järjestämisuoto. Deacon (2005) toteaa, että universalismi olisi periaatteellisena ajatuksena voimistumassa sosiaalisen suojelun ohjelmissa kautta maailman. Deacon mainitsee myös, että käsitykset universalismin ja taloudellisen kasvun yhteensopimattomuudesta on kyseenalaistettu. Useat kansainväliset organisaatiot – ILO, YK, UNDP ja jopa Maailmanpankki – ovat painottaneet universalistisia näkemyksiä tasa-arvoisesta sosiaaliturvasta. Kyse saattaa olla globalisaation vaikutusten analysoinnin taustadoktriinin muuttumisesta. Tällä saattaa olla merkittävä vaikutus universaalien ajattelun leviämässä kehityksissä.

Suomessa ajatusta työnjaosta vakuutusperusteisen ja asumisperusteisen sosiaaliturvan välillä ilmentää myös asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän

loppumietintö (Solmu 3/2003). Esimerkiksi sairausvakuutuslain osalta työryhmä esitti, että työntekijöiden osalta etuudet määräytyisivät työskentelyn perusteella, kun taas vähimmäispäivärahat olisivat asumisperusteisia (Solmu 3/2003, 22). Teoreettinen tarkastelu ei ole tämän toteamuksen kanssa ristiriidassa. Samoin empiirinen evidenssi Etelä-Euroopasta tukee ajatusta. Moreno ja Palier (2004, 7) sanovat kehityksen siellä johtavan kohti universalismia. Lisäksi Berghin (2004, 764) mukaan universalismi näyttää säilyttäneen Ruotsissa asemansa 1990-luvun tapahtumista huolimatta. Tämä koskee erityisesti koulutusta, terveydenhuoltoa ja eläkkeitä. Mielestäni universalismin ja vakuutusperusteisuuden attribuutit, EU:n voimistuva rooli sosiaalipoliittisena toimijana sekä kollektiivisen toiminnan teoria antavat aiheen uskoa siihen, että EU-kontekstissa sosiaaliturvamallien välille voisi syntyä työnjako. Asumisperusteisista järjestelmistä tulee selkeästi sosiaaliturvan riittävyyden ja laadun kohdalla toissijainen sosiaaliturvan muoto vakuutusperusteiseen sosiaaliturvaan nähden. Se, onko tämä hyvä vai huono asia, ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

Väite työnjaosta universaalien asumisperusteisten ja toisaalta vakuutusperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien välillä perustuu oletukseen, että EU:n markkinaintegraation ulkoisvaikutusten merkittävydestä. Samoin väitteen taustalla on näkemys työmarkkinoista sosiaaliturvan ja markkinaintegraation välittäjämekanismina. Molempia taustapremissejä voidaan kritisoida. Näyttäisi kuitenkin siltä, että näiden avulla voidaan muodostaa koherentti näkemys sosiaaliturvajärjestelmien muutosmekanismeista. Toteutuessaan tällä jaolla saattaa olla merkitystä muun muassa työeläkevakuuttamisen laajuuteen, rooliin ja odotuksiin. Sosiaalivakuutuksen roolin kehityksestä riippuu myös paljolti tulevien työeläkevastuiden riskialttius. Jos vakuutusperusteisuus kasvaisi, sitä voitaisiin käyttää EU:ssa argumentoimaan, että työeläkejärjestelmän tulisi olla avoin kilpailulle. Tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun näkökulmasta tämä argumentti ei ole vahvistunut universaalien sosiaaliturvamenojen lievän voimistumisen vuoksi.

9 Työmarkkina-asema sosiaaliturvaa määrittävänä tekijänä – vakuutus vai kansanvakuutus?

Aikaisemmissa luvuissa esitettyjen argumenttien lisäksi asumisperusteisuuden ja työskentelyperusteisuuden merkitystä on vielä tarkasteltava yksilöiden, EU:n sisämarkkinoiden ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden näkökulmasta. Edellisten päälukujen analyysien perusteella henkilön työmarkkina-aseman huomioon ottaminen näyttäisi olevan merkittävä sosiaaliturvajärjestelmiä ja niiden kehitystä ohjaava ja selittävä tekijä. Tällä puolestaan näyttäisi olevan yhteys sosiaaliturvajärjestelmiin, toisin sanoen siihen, mitä vakuutetaan universaalisti ja mitä rajoitetusti. Hellsten (2004, 138) toteaa, että nykyaikaisen hyvinvointivaltion analyysissä on hedelmällisintä tukeutua yksilöiden työmarkkinariskeihin. Jos näin on, universaali turva saattaa olla vaikeuksissa etenkin silloin, jos yhteys yleisen kattavuuden ja riittävyden välillä katkeaa. Korven ja Palmen (1997) käsitteitä käyttäen kokonaissosiaaliturvajärjestelmästä tulee perusturvamalli kattavan (ja universaalin) mallin (engl. encompassing model) sijaan. Väite on perusteltavissa siten, että asumiseen perustuva universaaliturva on etuuskien tason suhteen jähmettynyt, vaikka se on ajatuksellisesti levinnyt lähes kaikkiin maihin – eläketurvan osalta myös Yhdysvaltoihin. Toisaalta etuuskien taso halutaan sitoa vakuutusmaksuihin. Tällä halutaan varmistaa rahoituksen kestävyys rahastojen tulopuolella. Tämä takaa myös sen, että globalisaatio ei muodostu pelätyn suuruiseksi ongelmaksi sosiaaliturvajärjestelmien kannalta. Ovathan turvaan oikeutettuja vain ne, joilla on tai on ollut lähellä riskitapahtumaa ollut työpaikka. Tarveharkinta taas näyttäisi liittyvän niihin sosiaalisiin riskeihin, joihin sisältyy etuuden hakijan manipulaation mahdollisuus. Karakteristisimmin tällainen riski on työttömyys.

Työmarkkina-asemaan perustuva sosiaaliturvamalli soveltuisi hyvin EU:n kontekstiin ja tämän hetkisiin tavoitteisiin sosiaalisen suojelun alalla. Onhan työvoiman vapaa liikkuvuus eräs sisämarkkinoiden perusvapauksista ja toisaalta unioni on perustettu edistämään taloudellisia lähtökohtia. Kari ja Saari (2005, 132, 135) toteavat, että EU:n sosiaalipoliittikka on erottamattomasti yhdistynyt EU:n työllisyyspolitiikkaan. Työmarkkina-aseman korostuminen ratkaisee osaltaan eurooppalaisten talouksien tehokkuusongelmia verrattuna Yhdysvaltain ylivoimaiselta näyttävään talouteen. Sosiaaliturvan riippuminen työnteosta lisää työnteon kannattavuutta. Työvoiman käyttäytyminen on integraation ytimessä tärkeimpänä tuotannontekijänä. Lamping ja Rüb

(2004, 185) toteavat, että Saksan eläkeuudistus vahvistaa ammatillisten eläkejärjestelyjen asemaa (engl. occupational pension schemes).

Universaalin sosiaaliturvajärjestelmän tulee muuttumaan ajan mittaan kohti perusturva- (vrt. Greve 2004, 166) tai korporatiivista mallia. Tästä antaa viitteitä Tanskan kehitys (Greve 2004) sekä Ruotsin eläkeuudistus. Tässä tilanteessa minimiturva rahoitetaan verovaroin. Tämän lisäksi on saatavissa tuloharkintaisia lisäosia (Scherman 1999, 12). Siinä missä aiemmin universaalin etuuden on saattanut ajatella riittävän normaalin kulutustason ylläpitämiseen, siirtyminen työmarkkina-aseman korostumiseen merkitsee universaalin turvan etuustasojen suhteellista laskua. Tosin esimerkiksi Ruotsin eläkeuudistuksen jälkeen vanhuuseläketurvan taso (ruots. garantipension) on vielä kohtuullisen korkea ja perusturvan lisäksi eläkkeeseen on mahdollista saada useita lisä (Scherman 1999, 2). Jos taso laskee kovin matalaksi, ero tarveharkintaiseen turvaan kutistuu ja universaaliturva tuloharkintaisen sosiaaliturvan muodossa saattaa jopa syrjäyttää sen. Kehitys ei siten ole välttämättä katastrofaalinen universalismille, vaikka sen kukoistuksesta olisi kehityksen tuloksena vain rippeet jäljellä. Tämä ei merkitse välttämättä universaalien sosiaaliturvamenojen aggregaattitason pientymistä, koska edunsaajien määrän voidaan arvioida kasvaneen. Tästä antaa viitteitä Eurostatin tilastotiedot universaalin sosiaaliturvan osuudesta kokonaissosiaaliturvamenosta. Empiirisesti tätä arviota tukee myös Australian, Uuden-Seelannin ja Kanadan kehitys. Näihin maihin on eläketurvan osalta lisätty universaali komponentti. Toisaalta Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa kansaneläketurvassa on siirrytty kohti tuloharkintaa (Laitinen-Kuikka & Bach & Vidlund 2002, 344, 347, 445–446). Kysymys kuuluu, mikä tulkinta tälle kehitykselle pitäisi antaa. Toinen vaihtoehtoinen asumisperusteisen sosiaaliturvan kehityskulku voi teoriassa johtaa universaalin sosiaaliturvajärjestelmän muuttumiseen takaisin kohden vapaaehtoista valtion tukemaa järjestelmää. Historiallisesti tämä ei olisi mahdoton kehityskulku. Toteamus on perusteltavissa muun muassa sillä, että historiallisesti universaalit järjestelmät ovat syntyneet tällaisen mekanismin kautta.

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan peruskomponenttiin – kansaneläketurvaan – kohdistuu paineita EU:n koordinaatioasetuksen 1408/71 taholta. Tällä hetkellä ulkomailta työeläkettä nauttivat saavat eläkkeensä ylikompensoituina, koska ulkomaan työeläke ei vähennä kansaneläkettä. (Solmu 3/2003, 46.) Ongelmia tuottaa myös se, mistä iästä mihin ikään kansaneläkettä katsotaan karttuvan. Tilanteen tulkintaan vaikuttaa kuitenkin paljolti

se millainen käsitys – suppea vai laaja – universaaleista sosiaaliturvajärjestelmistä on vallalla. Jos analyysi perustuu universalismin laajaan tulkintaan, edellä mainittu kehitys ei ole uhka pohjoismaiselle universaalille järjestelmälle ja hyvinvoinnille. (Cox 2004, 211.) Esimerkiksi työeläke-elementin voimistuminen Tanskassa ei ole ristiriidassa universalismin idean laajan tulkinnan kanssa. Samoin Ruotsin eläkeuudistuksen periaatteellisten vaikutusten arviointi universalismin kannalta on Taylor-Goobyn (2002, 616–617) mukaan vielä liian varhaista.

Teoreettisesti van Kersbergenin muotoilema ajatus on sovitettavissa edellä kuvattuun skeemaan. Koska integraatio on taloudellisesti määrittynyttä, luontevin yhteys sosiaaliturvaan syntyy työmarkkinakysymysten kautta. Integraation kannalta tuntuisi perin oudolta, jos EU yhtäkkiä haluaisi ajaa perusturvamallia kaikille kansalaisilleen. Tämä ei ole mahdollista, koska se ei kuulu unionin alkuperäisen kiinnostuksen kohteisiin tai sen olemassaolon tarkoitukseen saati toimivaltaan. Sen sijaan työmarkkinakysymysten kautta kolmiyhteys talouden ja sisämarkkinamekanismien, sosiaaliturvan sekä EU:n kannatuksen välillä on selkeämpi. Argumentti etenee seuraavasti. Jokaisen jäsenmaan väestöstä suurin ryhmä on työntekijöitä. Toiseksi tämä ryhmä on merkittävin EU:n kannatuspohjan ylläpitämisessä. Jos tämän ryhmän EU-kannatus heikkenee, on vaikea legitimoida integraatiota (vrt. Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestys EU:n perustuslaista). Väistämättä integraation taloudellisia etuja pyritään kanavoimaan (esimerkiksi Lissabonin tavoitteiden mukaisesti) tälle ryhmälle; samalla muiden etujen voidaan kuvitella kärsivän tai ainakin pysyvän samalla tasolla. Sosiaaliturvan halutaan palvelevan erityisesti tätä tärkeää työskentelevien eurokansalaisten ryhmää, tai ainakin integraation halutaan näkyvän nimenomaan edullisena niille, jotka työskentelevät. Tämän politiikka tavoitteen voinevat myös monet uusliberalistisen talouspolitiikan kannattajat tulevaisuudessa hyväksyä. Pidemmälle vietyä esitetyn ajatuskulun mukaisesti voitaneen argumentoida, että vapaiden pääomaliikkeiden (jotka siis koskettavat vain varakkaimpia) kompensatioksi, tarvitaan EU:n legitimaatiomekanismiksi sosiaaliturvaa EU:n tasolla (Terwey 2004). Tämä mekanismi saattaa merkitä asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmäratkaisujen yleisempää käyttöönottoa jäsenvaltioissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoittane kattavaa tai laajaa asumisperusteista sosiaaliturvajärjestelmää, vaan lähinnä minimimuotoista universalismia.

Kuten yleensä maailmassa, asioilla on taipumus muodostaa monimutkaisia syy-seuraus – suhteita. Edellä mainitun argumentoinnin tarkoituksena on osoittaa, että sosiaaliturvakysymysten vahvistuva ja itsenäinen rooli EU:ssa ei ole mahdottomuus ja että sosiaalisella suojelulla laajimmassa mielessä on varsin luonteva yhteys EU:n perusideologiaan ja olemassaolon oikeutukseen (ransk. *raison d'être*).

Vähäinen, mutta ehkä selittävä esimerkki edellä mainitusta ovat Lissabonin vuoden 2000 huippukokouksen jälkeen perustetut ohjelmat sosiaalisen osallisuuden alueella (engl. *National Action Plans on Social Inclusion*). Kun lisäksi ottaa huomioon sen, että merkittävin yksilön sosiaalisen aseman indikaattori on henkilön työskentely, sosiaalisen osallisuuden ajatus kääntyy helposti henkilöiden työmarkkina-asemaan ja näiden parantamiseen. Tämä käy ilmi sosiaaliturvan ohjelmien nimestä, joka sisältää sanan inkluusio. Tarkoituksena on siis perustaltaan liittää yksilöt uudelleen työelämään. (Atkinson 2003, 267.) Tämä lähestymistapa saattaa ensi silmäyksellä sivuuttaa näennäisesti monta tärkeää yhteiskunnallista stratifikaation muotoa. Esimerkiksi koulutus ja sen merkitys on eräs tällainen stratifioiva mekanismi. Sekin liittyy työelämään pääsyyn ja on siten sidoksissa edellä mainittuun ajatukseen.

10 Lopuksi

Tässä tutkimuksessa on tuotu ilmi monipuolisia syy- ja seurausketjuja, joita kätkeytyy kansainväliseen sosiaaliturvajärjestelmiä analysoivaan tutkimukseen. Samalla on esitetty arvio tulevasta kehityksestä esitettyjen teorioiden ja tosiasioiden perusteella. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut tutkia sosiaaliturvajärjestelmien muutosta 1990-luvulla asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien näkökulmasta.

Tutkimuksen viitekehyksen on tarjonnut laaja konvergoitumista käsittelevä teoriakirjallisuus. Tältä pohjalta on muodostettu argumentti, joka tukeutuu toisiinsa selittäviin teorioihin. Havaitsemaamme kehitystä on selitetty klassisen regiimiteorian, kollektiivisen toiminnan logiikan ja niin sanotun *double allegiance* –teorian avulla. Nämä teoriat on liitetty tutkimuksessa tarkasteltavaan sosiaaliturvajärjestelmien

muutosprosessiin peräkkäin. Näin on muodostunut tutkimushypoteesi. Testattavan oletuksen mukaan edellä esitelty työnjako työ- ja toisaalta asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien välillä on syntymässä.

Tutkimusväitettä on tuettu empiirisen aineiston avulla. Aineistossa on lähdetty liikkeelle yleisestä tilanteesta ja tutkittu konvergoitumista laajasti. Tämän jälkeen aineistoa on tarkennettu ja tutkittu tarveharkintaisten menojen kehittymistä. Aineisto osoittaa, että tarveharkintaiset sosiaaliturvamenot eivät ole kasvaneet Pohjoismaissa tai muualla. Myös selvää konvergoitumista on tapahtunut.

Universaalit, ei-tuloharkintaiset sosiaaliturvamenot ovat pysyneet stabiileina. Väitettä voi perustella sillä, että tarveharkinta on vähentynyt (kuvio 9). Toisaalta universaalien sosiaaliturvamenojen osuus pitää sisällään tuloharkintaisia menoja, mutta nämä edustavat pientä osuutta näistä menoista (kuviot 18 ja 19). Siten voimme päätellä, että koska universaalit menot (sisältäen tuloharkinnan) eivät ole pienentyneet, myös puhtaasti universaalit menot olisivat pysyneet paikallaan tai jopa lisääntyneet.

Jos edellinen päättely hyväksytään ja yhdistämme sen EU:n sosiaalisen suojelun prosessien tavoitteiden mukaiseen oletukseen työnteon lisäämisestä Lissabonin strategian mukaisesti, voidaan esittää argumentti myös työskentelyperusteisen sosiaaliturvan tulevasta vahvistumisesta EU-alueella. Tutkimuksen argumentin mukaan tällaisen kehityksen yhdessä universaalien sosiaaliturvajärjestelmän kehityksen kanssa pitäisi implikoida tarveharkintaisen sosiaaliturvan heikentymistä. Tätä empiiriset havainnot mainitusti tukevat erityisesti Pohjoismaiden kohdalla.

Sosiaaliturvajärjestelmien – universaalien tai työskentelyperusteisen – kannalta tällaiset edellä luetellut kehityskulut voivat aiheuttaa konvergoitumista, mutta osajärjestelmien tasolla myös divergenssiä (ks. Kangas 2004). On epäselvää, millä aikataululla konvergoitumista on odotettavista, mikä sen suunta on ja onko mahdollista säilyttää pluralistisuutta konvergenssista huolimatta. Ongelmallista on myös, mitkä tekijät ensisijassa määrittävät konvergoitumisen tai divergenssin ja mikä näiden tekijöiden suhde on asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

Universaalia asumisperusteista sosiaaliturvamallia ympäröivät monet eri suuntiin vaikuttavat tekijät. Näiden tekijöiden oikean merkityksen arvioiminen on vaikeaa. Esitettyihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää syvällistä teoreettis-empiristä tarkastelua. Osaltaan tämän tutkimuksen päämääränä on ollut kirvoittaa tätä keskustelua nimenomaan suomalaisesta asumisperusteisesta näkökulmasta.

Lähteet

Abramovici, Gérard: “Social Protection: expenditure on pensions”, Statistics in focus, Population and Social Conditions, European Communities, 2003, 1–7.

Adema, Willem: Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 39. Net Social Expenditure, OECD 1999, 1 – 41.
[http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1999DOC.NSF/c16431e1b3f24c0ac12569fa005d1d99/cb5d3dff3dc08dc12567d300447fd4/\\$FILE/08E98165.DOC](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1999DOC.NSF/c16431e1b3f24c0ac12569fa005d1d99/cb5d3dff3dc08dc12567d300447fd4/$FILE/08E98165.DOC) 11.11.2005.

Adema, Willem: Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 52. Net Social Expenditure, 2nd Edition, OECD 2001, 1–44.
[www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD\(2001\)5](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD(2001)5)
 5.10.2004.

Adema, Willem & Ladaique, Maxime: Net Social Expenditure, 2005 Edition. More comprehensive measures of social support, OECD 2005, 1 – 77.
<http://www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf> 11.11.2005.

Alber, Jens & Standing, Guy: “Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context”, Journal of European Social Policy, Vol. 10, No. 2, 2000, 99–119.

Allard, Scott W. & Danziger Sheldon: “Welfare Magnets: Myth or Reality?”, Journal of Politics, Vol. 62, No. 2, 2000, 350–368.

Alvarez, Robert: “Attitudes Towards the European Union”, International Journal of Sociology, Vol. 32, No. 1, 2002, 58–76.

Anderson, David R. & Sweeney, Dennis J. & Williams, Thomas A.: Statistics for Business and Economics, 7th edition. South-Western College Publishing, 1999.

Anttonen, Anneli: ”Universalismi ja sosiaalipolitiikka”, Sosiaaliturva 11/2004.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, 2000.

Arts, Wil & Gelissen, John: “Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report”, Journal of European Social Policy, Vol. 12, No. 2, 2002, 137–158.

Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän loppuraportti (Solmu 3). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportteja 2003:22.

Atkinson, Tony (A. B.): “Social Europe and Social Science”, Social Policy & Society, Vol. 2, No. 4, 2003, 261–272.

Augusztinovics, Maria: “Issues in pension system design”, International Social Security Review, Vol. 55, No. 1, 2002, 21–35.

Bach, Jarna & Laitinen-Kuikka, Sini & Vidlund, Mika: Pension contribution level in certain EU countries, Intergroup Reviews 7, Eläketurvakeskus, 2003.

Barr, Nicholas: *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, 1997.

Baumol, William J. & Blinder, Alan S.: *Economics – Principles and Policy*, 5th edition, Harcourt Brace Jovanovich, 1991.

Behrendt, Christina: “Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from Luxemburg Income Study”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 10, No. 1, 2000, 23–41.

Berry, William, D. & Fording, Richard C. & Hanson, Russell L.: “Reassessing the “Race to the Bottom” in State Welfare Politics”, Vol. 65, No. 2, 2003, 327–349.

Bergh, Andreas: “The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden”, *Political Studies*, Vol. 52, 2004, 745–766.

Bonoli, Giuliano: “The Politics of New Social Risks and Policies. Mapping diversity and accounting for cross-national variation in post industrial welfare states”, *Welfare State Restructuring: processes and social outcomes*, Conference in Paris 2nd – 4th September 2004.

Carrin, Gay & James, Chris: “Social health insurance: Key factors affecting the transition towards universal coverage”, *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 1, 2005, 45–64.

Castles, Francis G.: “Developing new measures of welfare state change and reform”, *European Journal of Political Research*, Vol. 41, 2002, 613–641.

Castles, Francis G.: *The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press, 2004.

Chapon, Séverine & Euzéby, Chantal: “Towards a convergence of European social models?”, *International Social Security Review*, Vol. 55, No. 2, 2002, 37–56.

CIA: *The World Factbook*. www.cia.gov/cia/publications/factbook/ 11.10.2004.

Clasen, Jochen: “Modern Social Democracy and European Welfare State Reform”, *Social Policy & Society*, Vol. 1, No. 1, 2002, 67– 76.

COM (2002) 694 final, European Commission, 11.12.2002.

COM (2005) 24, European Commission, 2.2.2005.

Compston, Hugh: “Beyond corporatism: A configurational theory of policy concentration”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, 2003, 787–809.

Cornelisse, Peter A. & Goudswaard, Kees P.: “On the convergence of social protection systems in the European Union”, *International Social Security Review*, Vol. 55, No. 3, 2002, 3–17.

Cox, Robert: "The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct", *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 2, 2004, 204–219.

Deacon, Bob: "From 'Safety Nets' Back to 'Universal Social Provision': Is the Global Tide Turning?", *Global Social Policy*, Vol. 5, No. 1, 2005.

Dixon, John & Hyde, Mark: "Public pension privatization – Neo-classical economics, decision risks and welfare ideologies", *International Journal of Social Economics*, Vol. 30, No. 5, 2003, 633–650.

Eerola, Risto & Mylly, Tuomas & Saarinen, Päivi: *EU-oikeuden perusteet*. Gummerus, 2000.

Einerhand, Marcel & Nekkers, Geralt: "Modernizing social security: Changing responsibilities and individual choice", *International Social Security Review*, Vol. 57, No. 3, 2004, 25–43.

Elo, Kalle & Koskinen, Lasse & Poutiainen, Eeva: *Euroopan unionin väestöennusteet vuoteen 2050: kansainvälisiä vertailuja. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2000:7*.

Eläketurvakeskus: Eurooppalainen tilastointijärjestelmä ESSPROS lyhyesti. <http://www.etk.fi/page.asp?Section=15400> 8.12.2005.

Eläketurvakeskus: Yleiskirjeet A 70/93, 1993 ja A 48/96, 1996.

Engström, Stefan & Westerberg, Anna: "Which individuals make active investment decisions in the new Swedish pension system?", *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 2, No. 3, 2003, 225–245.

Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen, Gösta: "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", teoksessa Esping-Andersen, Gösta (toim.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, 1996, 1–27.

Euroopan ääni: 290 miljoonaa äänioikeutettua EU-vaaleissa! No. 8–9, 1998. www.europarl.eu.int/dg3/sdp/tribeur/fi/fi9809t3.htm 8.9.2004.

European Commission: *Economic Forecasts Spring 2004a*.

European Commission: *ESSPROS Manual 1996*. http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kxepATJ2mjG2qo7ckxnpBY-rHV9CkHnFiF8e3RH4gEIEPCauSx0Z3I0mYBzrSAoUdfOO1rTCT_HI/EN_Manual.pdf 14.1.2005.

European Commission: *Standard Eurobarometer 61, Public Opinion in the EU 15, 2004b*.

European Commission: *The social situation in the European Union. 2003*.

European social statistics: Social protection – Expenditure and Receipts, Data 1991 - 2000, 2003 edition, European Communities, 2003.

European social statistics: Social protection – Expenditure and Receipts, Data 1992 - 2001, 2004 edition, European Communities, 2004.

Eurostat: New Cronos 2004.

Euzéby, Chantal: “Rethinking social security in the European Union: Extending fundamental universal rights”, *International Social Security Review*, Vol. 54, No. 1, 2004.

Falkner, Gerda: “The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practice”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 1, 1996, 1–16.

Ferrera, Maurizio: “European Integration and National Social Citizenship: Changing Boundaries, New Structuring?”, *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 6, 2003, 611–652.

Forma, Pauli & Tuominen, Eila & Väänänen-Tomppo, Irmeli: “Työssä jatkamisen haasteet yksityisellä ja julkisella sektorilla”, teoksessa Tuominen, Eila (toim.): *Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaikheet*, Eläketurvakeskuksen raportteja 37, 2004, 23–82. www.etk.fi 11.1.2005.

Fritzell, Johan & Ritakallio, Veli-Matti: “Societal shifts and changed patterns of poverty”, *Reforming Social Protection Systems in Europe*, Conference in Nantes 21st May 2004.

Försäkringskassa: Ruotsin sosiaalivakuutus: www.fk.se/other/fin/pension/index.php 6.10.2004.

George, Vic: “Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe”, *Journal of Social Policy*, Vol. 27, No. 1, 1998, 17–36.

Ginn, Jay: “European Pension Privatisation: Taking Account of Gender”, *Social Policy & Society*, Vol. 3, No. 2, 2003, 123–134.

Giubboni, Stefano: “Social rights under the European constitution: Comparing ideal-typical models of European federalism”, *EISS 2004 Conference in Rome 23rd – 25th September 2004*.

Góra, Marek: “Intergenerational Equilibrium: The Goal for Pension Reforms”, *The European Social Model in the Enlarged EU*, Conference in Helsinki 16th – 17th September 2004.

Gough, Ian: *The Political Economy of the Welfare State*. MacMillan, 1979.

Greve, Bent: “Denmark: Universal or Not So Universal Welfare State”, *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 2, 2004, 156–169.

Hagfors, Robert: *Essays on the Structure of Social Protection Financing*. Edita, 2004.
 Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko & Kangas, Olli: ”Sosiaalivakuutuksen laajuudesta, taloudesta ja oikeutuksesta” teoksessa Hellsten, Katri & Helne, Tuula (toim.): *Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kela 2004*, 284–307.

Hallituksen esitys Eduskunnalle asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2004).

Helenius, Hans: *Tilastollisten menetelmien perustiedot*, 2. painos. Paino-S Ky, 1989.

Hellsten, Katri: ”Kolmannen aallon sosiaaliturva ja Euroopan sosiaalinen malli” teoksessa Hellsten, Katri & Helne, Tuula (toim.): *Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kela 2004*, 118–149.

Hinrichs, Karl & Kangas, Olli: “When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies”, *Social Policy & Administration*, Vol. 37, No. 6, 2003, 573–591.

Hoskins, Dalmer D.: “Thinking about ageing issues”, *International Social Security Review*, Vol. 55, No. 1, 2002, 13–20.

Huber, Evelyne & Stephens, John D.: “Globalisation, Competitiveness, and the Social Democratic Model”, *Social Policy & Society*, Vol. 1, No. 1, 2002, 47–57.

Hutsebaut, Martin: “Social protection in Europe: A European Trade Union perspective”, *International Social Security Review*, Vol. 56, No. 1, 2003, 53–74

Häkkinen, Hannele & Jaakkola, Antero & Kuivalainen, Susan & Palola, Elina: *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipoliittikkaan*, Suomen Kuntaliitto, 2001.

Hämeen Sanomat: toimitettu artikkeli eläkeuudistuksesta 6.3.2004.

Ilmonen, Kaj: ”Luottamus paikallisiin instituutioihin ja sosiaalisiin verkostoihin”, teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.): *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi – Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*, PS-kustannus, 2002, 136–160.

Jæger, Mads Meier & Kvist, Jon: “Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better?”, *Social Policy and Administration*, Vol. 37, No. 6, 2003, 555–572.

James, Stephen: “Labour markets and social policy in Europe: the case of the European Union” teoksessa Sykes, Rob & Alcock, Pete (toim.): *Developments in European Social Policy*, The Policy Press, 1998, 29–53.

Johnson, Paul: “The Measurement of Social Security Convergence: The Case of European Public Pension Systems since 1950”, *Journal of Social Policy*, Vol. 28, No. 4, 1999, 595–618.

Julkunen, Raija: "Suunnanmuutoksen moraalitalous", teoksessa Kauppinen, Ilkka (toim.): Moraalitalous, Vastapaino, 2004, 235–253.

Julkunen, Raija & Niemi, Riikka: "Mihin luotamme, kun luotamme hyvinvointivaltioon?" teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.): Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi – Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille, PS-kustannus, 2002, 161–180.

Kaitila, Ville: "Convergence of Real GDP per Capita in the EU 15 Area. How Do the Accession Countries Fit In?", ETLA, 2003.

Kajanoja, Jouko: "Tarpeet ja hyvinvointivaltio – Len Doyalin ja Ian Goughin tarveoreettinen viitekehys", Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa, Suomen sosiaalipoliittisen yhdistyksen seminaari, Helsinki 5.10.2004.

Kangas, Olli: "Muutos ja pysyvyys: miksi toiset sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat pysyvämpiä kuin toiset?" teoksessa Blomberg, Helena, Hannikainen, Matti & Kettunen, Pauli (toim.): Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin, Kirja-Aurora, 2002, 233–254.

Kangas, Olli: "Instituutiot ja ajoitus – lainsäädäntötavan vaikutus sosiaalivakuutuksen ajoitukseen" teoksessa Saari, Juho (toim.): Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 2003, 93–111.

Kangas, Olli: "Institutional Development of Sickness Cash-benefit Programmes in 18 OECD Countries", Social Policy & Administration, Vol. 38, No. 2, 2004, 190–203.

Kansaneläkelaitos: Tilasto Suomen eläkkeensaajista. www.kela.fi 16.11.2005.

Kari, Matti: Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi – EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta. WSOY, 1997.

Kari, Matti: "EU:n uusi perustuslaki ja sosiaalipolitiikka", 2003, 1–7. www.stakes.info/euso/bullets 7.9.2004.

Kari, Matti & Pakaslahti, Johannes: EU-Suomen sosiaaliturvajärjestelmä. Yliopistopaino, 2003.

Kari, Matti & Saari, Juho: Sosiaalinen Eurooppa - Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Ulkoasiainministeriö, 2005.

Kasza, Gregory J.: "The Illusion of Welfare 'Regimes'", Journal of Social Policy, Vol. 31, No. 2, 2002, 271–287.

Kauppalehti: toimitettu artikkeli kasvu- ja vakaussopimuksesta 6.9.2004.

Kausto, Risto: Selvitys Suomen työeläkejärjestelmän riskeistä. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2002:16.

Kautto, Mikko: Diversity among welfare states: comparative studies on welfare state adjustment in Nordic countries. Stakes, 2001a.

Kautto, Mikko: "Moving Closer? Diversity and convergence in financing of welfare states" teoksessa Kautto, Mikko & Fritzell, Johan & Hviden, Björn & Kvist, Jon & Uusitalo, Hannu (toim.): *Nordic Welfare States in the European Context*, Routledge, 2001b, 232–261.

Kautto, Mikko & Kvist, Jon: "Distinct or Extinct? Nordic Welfare States in the European Context", *Comparative Welfare State Research Working Paper 07:2002*, 1–19.

van Kersbergen, Kees: "Political allegiance and European integration", *European Journal of Political Research*, Vol. 37, 2000, 1–17.

Kite, Cynthia: "The globalized, generous welfare state: Possibility or oxymoron?", *European Journal of Political Research*, Vol. 41, 2002, 307–343.

KOM (2003) 261 lopullinen, Euroopan komissio 27.5.2003.

KOM (2003) 312 lopullinen, Euroopan komissio 2.6.2003.

Korpi, Walter & Palme, Joakim: "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", *Institutet för social forskning, Working Paper*, Vol. 3, 1997, 1–45.

Kosonen, Pekka: "Pohjoismaisten hyvinvointimallien muutokset 1990-luvulla" teoksessa *Riskit, instituutiot ja tuotokset. Juhlakirja Olli Kankaan täyttäessä 50 vuotta* 12.10.2003, *Painosalama Oy*, 2003, 43–67.

Kuhnle, Stein: "Reflections on the Nordic Welfare State" teoksessa *Festschrift for Dag Anckar on his 60th Birthday on February 12, 2000*, Åbo Akademi University Printing House, 2000, 225–239.

Kuivalainen, Susan: "Viimesijaista sosiaaliturvaa meillä ja muualla" teoksessa Häkkinen, Hannele & Jaakkola, Antero & Kuivalainen, Susan & Palola, Elina: *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan*, Suomen Kuntaliitto, 2001.

Kvist, Jon: "Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting Social Citizenship and the Scandinavian Welfare Model", *Revue Francaise des Affaires Sociales*, No. 4, 2003, 223 – 248.

Laitinen-Kuikka, Sini: "Euroopan sosiaalinen malli – Gösta Esping-Andersen ja tulevaisuuden hyvinvointivaltio", *Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa*, Suomen sosiaalipoliittisen yhdistyksen seminaari, Helsinki 5.10.2004.

Laitinen-Kuikka, Sini & Bach, Jarna & Vidlund, Mika: *Eläketurva Länsi-Euroopassa*. Eläketurvakeskus, 2002.

Lamping, Wolfram & Rüb, Friedbert W.: "From the Conservative welfare state to an 'uncertain something else': German pension politics in comparative perspective", *Policy & Politics*, Vol. 32, No. 2, 2004, 169–191.

Lane, Jan-Erik & Stenlund, Hans: Politisk teori. Studentlitteratur, 1989.

Lazar, Harvey & Stoyko, Peter: "The future of the Welfare State", *International Social Security Review*, Vol. 51, No. 3, 1998, 3–36.

Leibfried, Stephan & Pierson, Paul: "Social Policy. Left to Courts and Markets?" teoksessa Wallace, Helen & Wallace, William (toim.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2000, 267–292.

Mabbett, Deborah & Bolderson, Helen: "Theories and Methods in Comparative Social Policy" teoksessa Clasen, Jochen (toim.): *Comparative Social Policy – Concepts, theories and methods*, Blackwell Publishers, 1999, 34–56.

Mantel, Jan: *Progress Report - European Pension Reforms: Pension Reform Barometer for Europe*. Merrill Lynch, 2001.

Marchal, An & Pacolet, Jozef: "Travail au noir et fraude: une triple menace pour l'Etat-providence belge et européen", *Revue belge de sécurité sociale*, Vol. 3, 2003, 675–685.

Matsaganis, Manos: "The Limits of Selectivity as a Recipe for Welfare Reform: The Case of Greece", *Journal of Social Policy*, Vol. 34, No. 2, 2005, 235–253.

Merkel, Wolfgang: "Social justice and three worlds of welfare capitalism", *Arch. Europ. Sociol.*, Vol. XLIII, No. 1, 2002, 59–91.

Mikhalev, Vladimir: "Inequality and Transformation of Social Structures in Transitional Economics", *Research for Action 52*, WIDER, 2000.

Montanari, Ingalill & Palme, Joakim: "Convergence pressures and responses: Recent social insurance development in modern welfare states", First draft, ESPAnet Conference in Oxford 9th – 11th September 2004.

Moreno, Luis & Palier, Bruno: "The Europeanization of Welfare – Paradigm shifts and social policy reforms", ESPAnet Conference in Oxford 9th – 11th September 2004.

Määttänen, Niku & Stenborg, Markku & Valkonen, Tarmo: *Vapaaehtoinen eläkevakuutus ja kansantalous*. ETLA Keskusteluaiheita nro 892, 2004.

Möttönen, Sakari: "Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot" teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.): *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi – Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*, PS-kustannus, 2002, 112–135.

NOSOSCO: Social protection, housing, percentage of GDP. <http://nom-nos-indicators.lf.se/sif/> 8.2.2005.

OECD: *Economic Surveys 2002 – 2003 Finland*. 2003.

van Oorschot, Wim & Arts, Wil: "The Social Capital of European Welfare States – The Crowding Out Hypothesis Revisited", *Welfare State Restructuring: processes and social outcomes*, Conference in Paris 2nd – 4th September 2004.

Palme, Joakim: The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe. Nordic Council of Ministers, 1999.

Palola, Elina: ”Eurooppalaista sosiaalipolitiikkaa vuosituhaten vaihteessa” teoksessa Häkkinen, Hannele & Jaakkola, Antero & Kuivalainen, Susan & Palola, Elina: Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan, Suomen Kuntaliitto, 2001.

Paquy, Lucie: “Les systèmes européens de protection sociale: Une mise en perspective”, Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité et Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées, No. 6, 2004.

Pennings, Frans: Introduction to European Social Security Law. Kluwer Law International, 2001.

Penttilä, Irmeli & Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti: Suomalainen köyhyys 1990-luvun lopulla – väliaikaista vai pysyvää? Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003.

Powell, Martin & Barrientos, Armando: “Welfare regimes and the welfare mix”, European Journal of Political Research, Vol. 43, 2004, 83–105.

Pukkila, Tarmo: Luento 14.10.2004 Säätytalossa.

Queisser, Monika: “Pension reform and international organizations: From conflict to convergence”, International Social Security Review, Vol. 53, No. 2, 2000, 31–45.

Rosas, Allan: “The Role of the European Court of Justice in the Application and Interpretation of social values and rights”, The European Social Model in the Enlarged EU, Conference in Helsinki 16th – 17th September 2004.

Sakslin, Maija: “The European Charter of Fundamental Rights: Meeting the challenge of poverty and exclusion”, The European Social Model in the Enlarged EU, Conference in Helsinki 16th – 17th September 2004a.

Sakslin, Maija: ”Kohti sosiaalista Eurooppaa vai markkinoiden ylivaltaa?”, haastattelu, Sosiaaliturva 14/2004b.

Scharpf, Fritz W.: “Economic integration, democracy and the welfare state”, Journal of European Public Policy, Vol. 4, No. 1, 1997, 18–36.

Scherman, Karl Gustaf: The Swedish pension reform. ILO, 1999.

Sipilä, Jorma: ”Sosiaalivakuutuksella hyvinvointia ja verotuksella kilpailukykyä”, Vakuutus vai verotus – kuinka turvata tulevaisuuden hyvinvointivastuut?, Stakesin seminaari, Helsinki 7.9.2005.

Skocpol, Theda: Protecting Soldiers and Mothers – The Political Origins of Social Policy in the United States, Harvard University Press, 1992.

Solmu 3: ks. Asumisperusteista ...

Solmu 3 väliraportti: Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (Solmu 3) väliraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työryhmämuistioita 2002:20.

Sosiaaliturvan suunta, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2004: 21.

Stakes: Toimeentulotukea saaneet henkilöt maakunnittain ja lääneittäin 1990 – 2001. www.stakes.info/2/4/2,4,1.asp 7.2.2005.

Stephens, John, D: "The Scandinavian Welfare State: Achievements, Crisis, and Prospects" teoksessa Esping-Andersen, Gösta (toim.): Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, Sage Publications, 1996, 32–65.

Sykes, Rob: "Studying European social policy – issues and perspectives" teoksessa Sykes, Rob & Alcock, Pete (toim.): Developments in European Social Policy, The Policy Press, 1998, 7–26.

Taylor-Gooby, Peter: "The Politics of Welfare in Europe" teoksessa Taylor-Gooby, Peter (toim.): Welfare States under Pressure, Sage Publications, 2001, 1–28.

Taylor-Gooby, Peter: "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", Journal of Social Policy, Vol. 31, No. 4, 2002, 597–621.

Terwey, Franz: "Trends in the development of a European social union", International Social Science Review, Vol. 57, No. 1, 2004, 105–117.

Timonen, Virpi: "Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden" teoksessa Taylor-Gooby, Peter (toim.): Welfare States under Pressure, Sage Publications, 2001, 29–51.

Tomka, Bela: "Western European welfare states in the 20th century: convergences and divergences in a long-run perspective", International Journal of Social Welfare, No. 12, 2003, 249–260.

Tuominen, Eila: "Eläkeuudistus suuntaa tutkimusta työssä jatkamisen ja työolojen tutkimiseen", teoksessa Tuominen, Eila (toim.): Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaiheet, Eläketurvakeskuksen raportteja 37, 2004, 23 – 82. www.etk.fi 11.1.2005.

Työeläke 1/2004, Eläketurvakeskus 2004, 4–6.

Työeläkevakuuttajat www.tela.fi 29.12.2004.

Urwin, Derek W.: The Community of Europe. A History of European Integration since 1945. Longman, 1992.

Valtioneuvoston kanslia: Osaava ja avautuva Suomi maailmantalouden murroksessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 14/2004.

Vauhkonen, Jukka & Pylkkönen, Pertti: ”Euroopan pankki- ja vakuutustoiminnan yhdentymisen” teoksessa Koskenkylä, Heikki (toim.): Rahoitusmarkkinoiden integraatio. Suomen Pankki, tutkimuksia A:107 – 2004, 71–111.

Väänänen, Jukka: ”Vapaaehtoinen eläkevakuutus: kuka hankkii ja miksi?”, Sosiaalipolitiikan päivät, Helsinki 29.10.2004.

Wendler, Frank: “The paradoxical effects of institutional change for the legitimacy of European governance: the case of EU Social Policy”, European Integration online Papers, Vol. 8, No. 7, 2004, 1–15.

Westerhäll, Lotta: “Legal changes in the Nordic social security system during 1950 – 2000 in the perspective of subsidiarity and solidarity – The Swedish example”, Federation and subsidiarity in social security, Paper presented in the EISS 2004 Conference in Rome 23rd – 25th September 2004.

World Bank: World Development Indicators (WDI) Online:
www.worldbank.org/data/dataquery.html 21.9.2004.

Liite 1

ESSPROS -järjestelmän sisältämät Suomen osasosiaaliturvajärjestelmät ja näiden kuuluminen universaaleihin (U), yleisiin (G), erityisiin virkamiesten (S c), erityisiin yrittäjien (S s), erityisiin ammatillisiin (S o) ja muihin sosiaaliturvamenoihin (O).

| Osajärjestelmä ja tarkenne | U | G | S c | S s | S o | O |
|---|---|---|-----|-----|-----|---|
| Kansaneläkelaki (vanhuus, työkyvyttömyys) | X | | | | | |
| Perhe-eläkelaki (edunsaajat) | X | | | | | |
| Työntekijäin eläkelaki | | X | | | | |
| Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki | | | | | X | |
| Merimieseläkelaki | | | | | X | |
| Taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki | | | | | X | |
| Yrittäjien eläkelaki | | | | X | | |
| Maatalousyrittäjien eläkelaki | | | | X | | |
| Valtion eläkelaki (vanhuus, työkyvyttömyys) | | | X | | | |
| Valtion perhe-eläkelakit (edunsaajat) | | | X | | | |
| Kunnallinen eläkelaki | | | X | | | |
| Evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki | | | X | | | |
| Kansaneläkelaitoksen eläkkeet | | | | | X | |
| Ortodoksisen kirkon eläkkeet | | | | | X | |
| Suomen Pankin eläkkeet | | | | | X | |
| Ahvenanmaan maakuntaeläkkeet | | | X | | | |
| Työntekijäin eläkelain lisäeläke (TEL-L) | | | | | | X |
| Vapaaehtoiset eläkejärjestelmät | | | | | | X |
| Kunnalliset palvelut (terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut) | X | | | | | |
| Sairausvakuutus | X | | | | | |
| Työterveydenhuolto | | X | | | | |
| Opiskelijoiden terveydenhuolto | | | | | | X |
| Äitiysvapaa-ajan palkka | | X | | | | |
| Sairausajan palkka | | X | | | | |
| Äitiysavustus | X | | | | | |
| Sairauskassojen etuudet | | X | | | | |
| Työtapaturmavakuutus | | X | | | | |
| Maanviljelijöiden työtapaturmavakuutus | | | | X | | |
| Lakisääteinen liikennevakuutus | | X | | | | |
| Vanhempainraha | X | | | | | |
| Lasten päivähoiton kuntalisä | X | | | | | |
| Valtion erityisrahoitus (mm. EVO-raha) | X | | | | | |
| Lapsen hoitotuki | X | | | | | |
| Sairauspäiväraha | X | | | | | |
| Hautausavustus | X | | | | | |
| Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha | | X | | | | |
| Työttömyyspäiväraha | | X | | | | |
| Työmarkkinatuki | | X | | | | |
| Koulutuspäiväraha | | X | | | | |
| Asumistuki | X | | | | | |
| Sotilastapaturmakorvaukset | | | | | X | |
| Palkkaturva | | X | | | | |
| Eroraha | | X | | | | |
| Sotilasavustus | X | | | | | |
| Raha-automaattiyhdistys | | | | | | X |
| Työttömien oma-aloitteinen opiskelu | X | | | | | |

Liite 2

Tarveharkintaisuus on määritelty ESSPROS -ohjeistuksessa seuraavasti:

124 Social benefits are broken down between means-tested and non means-tested benefits.

Means-tested social benefits are social benefits which are explicitly or implicitly conditioned on the beneficiary's income and/or wealth falling below a specified level.

This specified level is not necessarily uniquely defined at the national level; it may change from scheme to scheme and may even differ between various types of benefit provided by a single scheme. Usually, the specified level takes account of the beneficiary's family composition.

125 Although most means-tested benefits are targeted at low income households, some may be directed at wider sections of the population. For example, certain schemes in the Netherlands, Italy and Portugal provide means-tested housing and old age benefits to households that cannot be regarded as being indigent.

In principle, means-tested benefits may be granted under all functions. They are particularly common, however, in the functions Housing and Social exclusion not elsewhere classified."

Universaalien sosiaaliturvajärjestelmien määritelmä on:

"Universal schemes [...] are schemes which apply to the whole population, implying that all residents or nationals, irrespective of their socio-professional status, are eligible to receive social benefits upon materialisation of specific risks or needs.

Examples of universal schemes are the national health services of Denmark, Italy and the United Kingdom and the universal pension schemes in Denmark (Folkepension) and the Netherlands (Algemene Ouderdoms Wet), and child allowance schemes supported by the government."

Yleisten sosiaaliturvajärjestelmien määritelmä on:

"General schemes [...] are those which apply to the totality or the preponderance of the economically active population.

Typical examples are the Irish general old age pension scheme and the general invalidity scheme for private sector employees in Italy."

Erityisten sosiaaliturvajärjestelmien määritelmä on:

”Special schemes [...] are schemes designed to protect a specific, restricted section of the population.

Some special schemes are directed, for instance, at certain categories of workers, such as railway employees, farmers or clergymen. Schemes which cater for specific groups defined by other criteria include, for example, schemes for war victims or immigrants.

Schemes which protect particular sections of the population occur in all Member States, where they vary widely in institutional and financial structure.”