

Lionel vai Tony? Keskustelua sosiaaliturvasta kanaalin molemmin puolin

Hannu Tanninen

Lehtori

Kuopion yliopisto

Inequality and the State

*John Hills. Oxford University Press,
Oxford 2004. 294 s.*

*The Welfare State in the
European Union: Economic
and Social Perspectives*

*Pierre Pestieau. Oxford University
Press, Oxford 2006. 169 s.*

Alkuperäinen tarkoitukseni oli kirjoittaa arvio Pierre Pestieaun merkittävästä puheenvuorosta eurooppalaisen hyvinvointivaltion vahvuuksista, heikkouksista sekä reformitarpeesta. Kirjansa yhteenvedossa Pestieau kuitenkin rinnasti keskenään Ison-Britannian ja Ranskan vuonna 1997 valtaan tulleiden työväenpuolueen Tony Blairin ja sosialidemokraattien Lionel Jospinin poliittiset realiteetit. Pitkän konservatiivien hallintokauden jälkeen Blairilla oli sosiaalipolitiikassaan mahdollisuus noudattaa kolmannen tiensä mukaista politiikkaa. Jospinia puolestaan rajoitti luutuneen konservatiivinen asenne olemassa oleviin hyvinvointivaltion instituutioihin. Pestieaun mukaan Ranskan esimerkki korostaa niitä vaikeuksia, joita kohdetaan pyrittäessä rikkomaan vakiintuneiden intressien, saavutettujen etuuksien sekä pysyvän avustamisen aiheuttama noidankehä.

Vaikka Pestieau toteaaakin Ranskan olevan monella mittarilla Isoa-Britanniaa edellä, herää

väistämättä kysymys, miten Ison-Britannian sosiaaliturvajärjestelmä on kehittynyt 1970-luvulta nykypäivään ja mikä on ollut Tony Blairin vuodesta 1997 johtaman työväenpuolueen rooli ko. kehityksessä. Perusteellisen vastauksen näihin kysymyksiin antaa John Hillsin kirja.

Tarkasteltavana on siis kaksi mielenkiintoista, mutta hyvin erilaista kirjaa. Pestieaun tavoitteena on keskustella hyvinvointivaltiosta tavalla, joka nojautumalla moderniin julkistalousteoriaan ottaa tasapainoisesti huomioon sekä tehokkuus- että tasa-arvonäkökohdat. Empiirisesti orientoituneen Hillsin tavoitteena on kertoa, mitä tuloeroille ja köyhyydelle on Isossa-Britanniassa tapahtunut ja kuinka valtiollaan toimet ovat tähän kehitykseen vaikuttaneet sekä mitä kansalaiset itse ajattelevat hyvinvointivaltiosta. Teokset täydentävät oivallisesti toisiaan.

Empiirisestä luonteestaan johtuen Hillsin kirjan rakenne voidaan karrikoidusti esittää

seuraavasti. Aluksi pohditaan miten taloudellisen hyvinvoinnin jakautumista voidaan mitata ja seuraavaksi annetaan yksityiskohtainen kuva Ison-Britannian tilanteesta sekä suhteutetaan se muiden teollisuusmaiden kokemuksiin. Tämä koskee myös kansalaisten näkemyksiä hyvinvointivalttiosta. Ei liene yllättävää, että kansalaiset ovat sangen huonosti perillä vallitsevasta tulonjakaumasta. Jokainen voi omalta osaltaan arvioida, mihin kohtaan tulonjakamaa kunkin oma kotitalous sijoittuu tai mitä eri ammateissa työskentelevät (mm. sairaanhoitajat, opettajat tai suuryritysten johto) keskimäärin ansaitsevat. Seuraavaksi Hills tarkastelee hyvinvointivalttiomenojen sekä niiden rahoittamisen tulonjakovaikutuksia. Lopuksi suunnataan katse tulevaisuuteen kiinnittämällä erityistä huomiota Tony Blairin työväenpuoleen valtaantulon jälkeisiin muutoksiin vero- ja sosiaaliturvaan liittyvissä politiikoissa. Viimeistään tässä vaiheessa meille selviää, mitä vaikutuksia Blairin politiikalla on ollut Irossa-Britanniassa, mutta entäpä Lionel Jospinin vaikutukset Ranskassa?

Pestieaun kirja ei anna vastausta em. kysymykseen eikä sen tarkoitus sitä olekaan antaa. Pestieau käyttää Tony'n ja Lionelin vertausta painottaakseen hyvinvointivaltion rakenteiden uudistamistarvetta, mikä on hänen kirjansa keskeinen teema. Ajallemme on ominaista vähentynyt toisten tarpeiden huomioonottaminen ja kasvava opportunismi. Siten hyvinvointivaltion suurena haasteena on yleisesti esitettyjen demograafisten, taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden lisäksi havaitun opportunistisen käyttäytymisen vähentäminen ja solidaarisuuden uudelleenlöytäminen. Tällaisen motiivoinnin jälkeen Pestieau kuvailee hyvinvointivaltion ja sen tehtävät sekä esittelee hyvinvointivaltioon kiinteästi liitetyn tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen ristiriidan. Kuten

Pestieau itsekin painottaa, kirja painottuu uudelleenjakokysymykseen sosiaalivakuutusmaksu- myksen jäädessä taka-alalle.

Sosiaaliturvan rahoitusta Pestieau tarkastelee varsin suppeasti. Useimmissa EU-maissa keskeinen rahoituksen lähde on palkkasummaan sidoksissa olevat sosiaalivakuutusmaksut. Niille ei Pestieaun mukaan juuri ole olemassa vaihtoehtoja, vaikka yleisten verotulojen osuus sosiaaliturvan rahoituksessa onkin kasvussa. Pestieau muistuttaa sosiaalivakuutusmaksujen suhteellisesta proportionaalisesta tai jopa regressiivisestä luonteesta. Tältä osin Hills tarjoaa konkreettisen esimerkin Ison-Britannian verojen regressiivisyydestä. Hills kuitenkin muistuttaa, että hyvinvointipalveluiden ja verotuksen yhteisvaikutus jakaa selkeästi tuloja korkean tulotason ryhmiltä matalan tulotason ryhmille.

Kirjojen sisällöissä on toki eroa. Pestieau tarkastelee erilaisia eurooppalaisia hyvinvointimalleja. Niiden osalta meille selvitetään, mikä instituutio – valtio, markkinat vai perhe – korostuu suojaverkon ylläpitäjänä ja mistä filosofisesta suuntauksesta kukin hyvinvointimalli kumpuaa. Pestieaun mukaan pohjoismaisen valtioon tukeutuvan hyvinvointimallin juuret olisivat ranskalaisen Jean-Jacques Rousseau'n kirjoituksista. Mielenkiintoista!

Ehkä keskeisin sisältöön liittyvä ero Pestieaun ja Hillsin kirjojen välillä lienee tehokkuuskysymyksessä, jota Pestieau tarkastelee sekä makrotaloudellisen tehokkuuden että hyvinvointivaltion tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Jälkimmäisen näkökulman osalta Pestieau tarkastelee sekä maiden välistä tehokkuutta terveys- ja koulutuspalveluiden tuotannossa että yksittäisten maiden tuotantoyksiköiden keskinäistä tehokkuutta. Vaikka päätöksenteon hajauttaminen olisikin tuotannollisen tehokkuuden kannalta suotavaa, niin Pes-

tieaun mukaan köyhyyden lievittämisen ja tulontasauksen näkökulmasta toimenpiteet tulisi keskittää keskusvallalle.

Hills ei myöskään varsinaisesti keskustele sosiaalivakuutuksen ja yksityisen vakuutuksen eroista, mikä on Pestieaun kirjan keskeistä antia. Pestieau tarjoaa elegantin kuvauksen sosiaalivakuutuksesta, sen perusteluista sekä sen kohtaamista haasteista. Toisaalta sosiaalimenojen suhteen Hillsin yksityiskohtainen tarkastelu herättää uusia ajatuksia yksityisen ja julkisen raja-aidoista. Erityisesti Hillsin käyttämä jaottelu (i) kuka etuuden tarjoaa (julkinen vs. yksityinen), (ii) kuka sen rahoittaa ja (iii) kuka päättää (tarjoajan tai määrän) mahdollistaa erilaisia vaihtoehtopohdintoja.

Lopuksi molemmissa kirjoissa tarkastellaan tulevaisuutta. Hills tarjoa Isolle Britannialle viittä vaihtoehtoista sosiaalimenojen kehitystrategiaa sekä arvioi niiden mahdollisia seuraamuksia. Pestieau lopettaa kirjansa kolmeen suositukseen: *”taistelkaamme tebottomuutta vastaan; sitoutukaamme hyvinvointivaltion osalta ennen kaikkea uudelleenjakoa ja köyhyyden poistamista suosiviin ohjelmiin, jotka tarjoavat kaikille yhtä suuren etuisuuden, ja välttäämme sitoutumista mihinkään, mikä tekee etuisuuksista kontingenteja ja siten johtaa oikeuksiin, joihin meillä ei ole varaa”*. Ensimmäiseen ja viimeiseen suositukseen on helppo yhtyä, mutta sosiaalivakuutuksen vakuutusluonteen vähentäminen antaa aihetta kriittiseen pohdintaan.

Kuten Pestieau itsekin toteaa, hänen keskeinen kiinnostuksen kohteensa on sosiaalitur-

vaan liittyvä uudelleenjako eikä niinkään sen vakuutusluonne. Siten sosiaalivakuutusten tulisi tarjota samansuuruinen etuus kaikille rahoituksen tullessa yhä enenevässä määrin yleisistä verovaroista. Esikuvana Pestieaulla lienee tanskalainen eläkejärjestelmä, jossa palkkasummasta kerättävät sosiaalimaksut ovat olleet suhteellisen vähäinen tulolähde ja jossa muista Pohjoismaista poiketen keskeisten sosiaalivakuutusten etuus on tasasuuruinen. Etuutta voi täydentää erillisin vakuutuksin. Tanskalaisessa perusturvamallissa on siten sosiaalivakuutuksen rinnalle synnytetty kilpailevat vakuutusmarkkinat. Ongelma on vain siinä, että näiden yksityisten vakuutusmarkkinoiden toimintaa vaikeuttaa adverse selection -ilmiö, joka vältetään pakollisen sosiaalivakuutuksen tapauksessa. Edelleen on epätodennäköistä, että sellaiset yksityiset vakuutusmarkkinat olisivat erityisen kilpailulliset puhumattakaan niihin liittyvistä hallinnointi- ja mainoskustannuksista. Pohjoismaisessa mallissa, jossa sosiaalivakuutuksen etuudet kasvavat jossakin suhteessa palkkatuloihin, vältetään kiihoke kilpailevien yksityisten vakuutusmarkkinoiden synnyttämiseen. Osaltaan kilpailevien vakuutusmarkkinoiden puuttuminen tukee myös järjestelmän poliittista uskottavuutta.

Molempien kirjojen osalta on pyritty yleistajuisuuteen. Kun molemmissa kirjoissa on vielä sanasto selvittämässä keskeisiä termejä, voi niitä lämpimästi suositella ekonomistikunnan lisäksi myös muille hyvinvointivaltiosta kiinnostuneille henkilöille. □