

Työttömyys, työvoimapula ja 1990-luvun työvoimapolitiikka

Jorma Kalela

Historiantutkijan velvollisuutena on osallistua tulevaisuutta koskevaan keskusteluun. Tämä ei edellytä tulevan ennakoimista ja tähän ennakointiin perustuvien suositusten esittämistä. Historiantutkimuksen tehtäviin kuuluu kuitenkin nykyisyyden ilmiöiden historiallisuuden selvittäminen. Sen tulee mm. osoittaa ajastaan jälkeen jääneitä ajatusrakenteita, mihin tämä artikkeli keskittyy. Näin ymmärretyn tavoitteenasettelun mukainen pohdinta avaa myös näkökulmia mahdolliseen tulevaisuuteen.

Tutkimukseni »Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa» ilmestyi huhtikuussa 1989. Siinä tarkasteltiin työmarkkinoihin kohdistunutta julkista sääntelyä viranomaistoiminnan puitteina. Teoksen viimeisessä luvussa oli silti toinenkin näkökulma: valtiollista politiikkaa arvioitiin työvoimatoimistojen lähtökohdista. Tarkastelukulman laajentaminen oli seuraus työmarkkinoihin kohdistuvan politiikan muuttumisesta. Kansainvälistymiseen on 1900-luvun lopulla liittynyt erottamattomasti paikallisen tason merkityksen korostuminen.

Tämän artikkelin tehtävänä on kehittää »Työttömyys»-tutkimukseni viimeisen luvun tarkasteluja. Tavoitteena on kiinnittää huomiota niihin työmarkkinoita koskeviin ajatusrakenteisiin, joiden voidaan osoittaa käyneen ongelmallisiksi nykyisyydessä. Saman pyrkimyksen voi esittää toisinkin. Tarkoitukseni on yhtäällä osoittaa sellaisia kohteita, joihin politiikan ja hallinnon tutkijoiden tulisi erityisesti paneutua. Toisaalla toivon artikkelini kannustavan työpoliittikkaa toteuttavassa hallinnossa toimivia syventämään oman työnsä systemaattista ja käsitteellistä erittelyä. Näiden kahden ryhmän järjestynyt vuoropuhelu on yksi tapa vastata tulevaisuuden haasteisiin.

Historian monimuotoisuuden oivaltaminen auttaa suunnistamista 1900-luvun lopun kulttuurissa. Historiallista aikaa ei ensinnäkään ole perusteltua ymmärtää suoraviivaiseksi. Historia ei ole jatkuvuutta, vaan jatkuvuuden ja kat-

koksellisuuden erilaisia yhdistelmiä. Historiallinen aika ei myöskään ole yksitasoista. Kussakin historiallisessa tilanteessa toteutuu samanaikaisesti monia eri prosesseja, joista kukin noudattaa omaa »aikaansa». Suomessa työmarkkinoihin kohdistetun julkisen sääntelyn vaiheet ovat hyvä esimerkki näistä molemmista historialle ominaisista piirteistä.

Ajattelemalla esimerkiksi »työttömyyden historiaa» havaitsee kuinka kestämaton on tavallinen käsitys historiasta toisiaan seuraavina tapahtumina. Pysähtymällä hetkeksi miettään oivaltaa myös, että ajasta tulee historiallista aikaa, kun sille annetaan merkityksiä. Työttömyys ei ole sama asia työttömäksi joutuneen ja poliittisen päätöksentekijän kannalta. Työmarkkinoiden toimivuudesta avautuu kolmas ja tavoista ymmärtää työttömyys neljäs näkökulma. Eivätkä nämä ole ainoita mahdollisia tarkastelutapoja. Ajalle voidaan antaa merkityksiä monista eri lähtökohdista.

Nykyisyydessä paikallistettavissa olevat tendenssit ovat tulevaisuutta koskevan järkipärisen keskustelun välttämätön lähtökohta. Historialliseen aikaan ei silti sisälly mitään sellaista väistämättömyyttä, joka oikeuttaisi ajattelemaan edessä olevan kehityksen näiden tendenssien suoraviivaiseksi jatkoksi.

Katkoksellisuuden kokemus on 1900-luvun kulttuurille ominainen piirre. Tälle kokemukselle on myös vahvat perusteet. Jatkuvuus ei silti ole kadonnut. Sen havaitseminen edellyttää kuitenkin uudenlaisia ajattelutapoja.

1 TYÖTTÖMYYDEN HISTORIAL LISUUS JA POLIITTISUUS

Työttömyys on palkkatyön puutetta. Sellaisena se on myös historiallisesti muuttuva ilmiö. Suomessa palkkatyöstä alkoi tulla toimeentulon ehto suurelle joukolle ihmisiä 1800-luvun lo-

pulla. Sata vuotta myöhemmin palkkatyötä teki valtaosa työikäisistä suomalaisista.

Samaan aikaan, kun palkkatyöstä on tullut toimeentulon »normaali» muoto, sen normaalius on kyseenalaistunut. Uudelle vuosituhan- nelle siirryttäessä julkisen vallan varmistama kansalaistulo saattaa olla yhtä »normaali» toimeentulon lähde kuin palkkatyö. Tällaisessa tilanteessa työttömyys ei enää olisi mielekäs käsite.

Kun työttömyydestä alettiin Suomessa 1800-luvun lopulla puhua, sillä tarkoitettiin kaupunkien rakennustyöväen talvista työnpuutetta. Sata vuotta myöhemmin »työtön» on paljon epämääräisempi käsite. Lyhyen työttömyysjakson voi joutua kokemaan oikeastaan kuka tahansa. »Työttömistä» puhuttaessa tarkoitetaan- kin 1990-luvulla usein vain pitkäaikaisesta tai toistuvasta työnpuutteesta kärsiviä.

Työnpuute ymmärrettiin pitkään luonnonsuhteiden aiheuttamaksi väistämättömyydeksi. Se oli talvikausien »luonnollinen» ilmiö ja siksi kesti aikansa ennen kuin sitä ryhdyttiin kutsumaan työttömyydeksi. Asutuskeskusten työläiset omaksuivat ajatuksen ympärivuotisen ansiotyön mahdollisuudesta lopullisesti vasta 1930-luvun pulavuosien seurauksena. Maaseudulla palkkatyötä tehneiden keskuudessa vastaava asennemuutos tapahtui 1950- ja 1960-luvuilla, kun toimeentulon omavaraisuuden muodot alkoivat kadota.

Vuosisadan lopulla ansiotyön puute ymmärretään keskenään ristiriitaisilla tavoilla. Yhtäällä se voidaan käsittää ketä tahansa koskevaksi sosiaalisesti hyväksytyksi riskiksi. Toisaalla on ilmeistä, että tavallaan päinvastainen tapa on yleisempi. Työ- ja tavaramarkkinoista riippuvaisen elämisen muuttumiseen »normaaliksi» 1960- ja 1970-luvuilla liittyi nimittäin taipumus leimata työtön »epänormaaliksi» yksilöksi.

Talouden toimivuuden kannalta työttömyydestä tuli todella merkittävä kysymys 1970-luvulla. Siihen saakka tuotannollisen toiminnan laajeneminen varmistettiin ottamalla käyttöön uusia voimavaroja. Poikkeuksena olivat 1930-luvun lamavuodet, jolloin työttömyys saattoi monien kuntien talouden kestävämmään tilanteeseen.

Palkkatyön puutetta torjuttiin kuntien hätäaputoilla 1930-luvun laman aallonpohjaan saakka. Sen jälkeen harjoitettiin valtion tukemaa ja koordinoimaa, mutta edelleen kuntien toteuttamaa politiikkaa. Vastuu työttömyyden torjumisesta siirtyi valtiolle 1950-luvun jälkipuoliskolla. Samalla ryhdyttiin puhumaan työttömyyspo-

litiikan sijasta työllisyyspolitiikasta.

Työllisyyspolitiikan käsite liittyi ajattelutapaan, jossa palkkatyön puutetta tarkastellaan talouden ongelmana. Silti työttömyyttä lähestyttiin vielä 1960-luvun alussa sosiaalipoliittisena, eikä niinkään talouden ongelmana. Työnvälitys ja ammatinvalinnanohjaus pidettiin tiukasti erillään työllistämisestä. Ne ymmärrettiin myös toisistaan riippumattomiksi, työvoimaan kohdistuvan valtiollisen sääntelyn osa-alueiksi. Työtilaisuuksien järjestäminen ja työmarkkinoiden toimivuutta edistävät julkisen vallan toimenpiteet kytkettiin pysyvästi yhteen vasta 1960- ja 1970-lukujen taitteessa.

Työttömyys oli suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1960-luvulle saakka ennen muuta yhteiskuntarauhaa koskeva ongelma. Sitä pidettiin palkkatyön puutteena, jonka poliittiset seuraukset saattoivat olla merkittäviä. Tämä lähtökohta näkyi työttömyyteen kohdistettujen toimenpiteiden perustelemissa sosiaalipoliittisin argumentein.

Talouden hallitseva asema 1970- ja 1980-lukujen perusteluissa osoittaa, että työmarkkinoiden toimivuudesta on tullut vuosisadan viimeisellä kolmanneksella palkkatyön puutteen valtiollisen sääntelyn ensisijainen lähtökohta. Tässä ajattelutavassa nousi 1980-luvulla tärkeimmäksi tavoitteeksi ammattitaitoisen työvoiman työkyvyn säilyttäminen.

Vuosituhanneen loppua lähestyttäessä työttömyys on jälleen saamassa uudenlaisia merkityksiä. Työtilaisuuksien järjestämiselle on 1990-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa kaksi keskenään ristiriitaista lähtökohtaa.

Työllistämistä arvioidaan yhtäällä kansainvälisen kilpailukyvyn varmistamisen näkökulmasta. Silloin asettuu työmarkkinoiden toimivuuden varmistaminen työllistämistavoitteen edelle. Toisaalla on eduskunta osoittanut valtiovallalle poliittisen lähtökohdan: on toteutettava kansalaisen oikeus työhön. Samaan aikaan on työtilaisuuksien järjestämisen ja toimeentulon varmistamisen yhteys joutunut toisellakin tavoin uuteen valoon. Oikeus toimeentuloon on kansalaisen perusoikeutena ajankohtaistunut kansalaispalkkaa ja kansalaistuloa koskevan keskustelun muodossa.

2 TYÖTTÖMYYDEN MUODONMUUTOS JA »TYÖVOIMAPULA»

Työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvää julkista keskustelua on 1990-luvulle siirryttäessä

hallinnut näkemys, jonka mukaan Suomessa on siirrytty työttömyyden ajasta työvoimapulan aikaan. Julkiseen valtaan kohdistuvia odotuksia ajatellen on todella alkanut uusi vaihe. Vaatimuksia eivät enää esitä vain työttömien edustajat, vaan myös työnantajat.

Silti työvoimapulan ajasta puhuminen on harhaista. Näin on jo siksi, ettei työttömyys suinkaan ole kadonnut. Olennaisempaa on kuitenkin, että työmarkkinoiden tilan luonnehtiminen työttömyyden ja työvoimapulan käsitteiden avulla on ylipäättään ongelmallista. Nämä käsitteet kertovat loppujen lopuksi hyvin vähän 1990-luvun työvoimaongelmista.

Viisi- ja kuusikymmentälukujen taitteesta 1970-luvun puoliväliin ulottuva ajanjakso oli siirtymävaihe suomalaisessa politiikassa. Silloin mureni mm. yhteiskunnan perinteinen sosiaalinen rakenne. Myös työnpuute sai uudet muodot.

Työttömyys liittyi Suomessa 1960-luvun alkuun saakka kiinteästi metsäteollisuuden suhdanteisiin, koski pääasiassa metsätöitä tekeviä pienviljelijöitä ja oli lähinnä maaseudun ilmiö. Lisäksi oli rakennustyöläisillä talvisin asutuskeskuksissa pulaa töistä. Muiden työntekijäryhmien työttömyys oli vähäistä. Esimerkiksi teollisuustyöläisten työnpuutteesta tuli todella merkittävä ongelma vasta 1970-luvulla.

Seitsemän- ja kahdeksankymmentäluvuilla ansiotyön puutteesta on tullut koko yhteiskuntaa koskeva ongelma. Työttömien suurimmaksi osajoukoksi ovat tulleet teollisuuden työntekijät, mutta työnpuute on yleistä myös palvelualoilla. Työttömyys ei myöskään koske enää vain »sekatyöntekijöitä», vaan myös korkean ammattitaidon omaavia. Vaikka riski ansiotyötä vaille jäämisestä vähenee koulutustason noustessa, se on todellinen myös akateemisen loppututkinnon suorittaneiden keskuudessa. Toimihenkilöiden työnpuute on nopeasti lisääntynyt 1970-luvun puolivälin jälkeen, vaikka työttömyyden todennäköisyys on edelleen suurempi perinteisissä työläisammateissa.

Tilastojen rekisteröimät, palkkatyön puutteesta kärsivät henkilöt eivät myöskään enää ole 1950-luvun tapaan valtaosaltaan miehiä. Samaan aikaan, kun työttömyydestä on tullut kaikkien ammattiryhmien ja molempien sukupuolten ongelma, siitä on myös tullut ympärivuotinen ilmiö. Tässäkin kohden on työttömyyden muodonmuutos selvä, vaikka maa- ja metsätalouden sekä rakennus- ja eräiden palvelualojen ammatit ovat edelleen alttiita kausivaihteluille.

Työttömyyden muodonmuutokseen liittyy

elämisen puitteiden muuttuminen. Aikaisempaa olennaisesti suurempi osa väestöstä on joutunut palkkatyöläisen asemaan siinä merkityksessä, että oman työvoiman myydyksi saamisesta on tullut toimeentulon edellytys. Tämä on seurausta palkkatyötä tekevien määrän kasvusta, mutta myös uudenlaisen ajattelutavan yleistymisestä. Sen perustana on näkemys, jossa elämisen muodot riippuvat omasta kilpailukyvästä työmarkkinoilla. Vain pieni vähemmistö työikäisistä voi pitää työpaikkaa itsestään selvyytenä siinä mielessä, että esimerkiksi jokin tutkinto tai työkokemus sellaisenaan riittäisi.

Työvoimaviranomaisten asiakaskunta on laajentunut kattamaan valtaosan maan työikäisestä väestöstä. Samalla on käynyt ongelmalliseksi se kahtiajako, johon alkujaan viitattiin »kunnon» (tai »ammattitaitoisen») ja »irtaimen» työvoiman käsitteillä. Toki työvoimaviranomaiset 1990-luvullakin puhuvat mielellään tavallisista ja erityisasiakkaista. Tai vapaille työmarkkinoille sijoituvista ja tukivelvoitettyöillistettävistä. Työmarkkinoilla on silti tapahtunut olennainen muutos ja sen keskeisestä piirteestä kertoo juuri vaikeus pitää kiinni vanhasta kaksijakoisesta ajattelumallista. Jatkuvasti kasvava osa palkkatyötä vailla olevista on ammattityövoimaa.

Työttömyyden käsite onkin käynyt tavallaan mitäänsanomattomaksi juuri siksi, että ansiotyötä vaille jäämisestä on tullut jokaisen työikäisen riski. Työttömyydestä on myös tullut epä-määräinen käsite, koska se ei oikeastaan kerro mitään työnpuutteen luonteesta. Toisaalta juuri sen vuoksi, ettei työttömyys ole kadonnut, työmarkkinoiden tilan luonnehtiminen työvoimapulan käsitteellä on yksipuolista. Asioita katsotaan silloin vain työvoimaa hakevien työnantajien näkökulmasta.

Työttömyyden tavoin työvoimapula on pulmallinen käsite siksi, että se peittää todelliset ongelmat. Niihin kyllä viitataan silloin, kun sanotaan, etteivät työvoiman tarjonta ja kysyntä kohtaa toisiaan. Silti puutteellinen kohtaanto on vain varsinaisten ongelmien seurausilmiö.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus johtuu monesta seikasta. Voidaan mm. sanoa, että kysyntä ei määräydy paikallisesti, kun taas tarjonnalle on ominaista paikallisuus. Yhtäällä on monesti siten, ettei yritysten paikallisjohdolla ole sananvaltaa. Toisaalla taas työnhakijat eivät halua työttömyydenkään uhattessa vaihtaa työpaikkaa.

Toinen työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon kannalta tärkeä seikka liittyy elintason

nousuun ja ennen muuta kehittyneeseen sosiaaliturvaan. Työnhakijoilla on vuosisadan kahden ensimmäisen kolmanneksen aikaan verrattuna olennaisesti enemmän valinnan mahdollisuuksia. Heidän ei ole pakko ottaa vastaan mitä tahansa tarjottua työtä.

Keskustelu jatkuvan koulutuksen välttämättömyydestä viittaa kolmanteen olennaiseen työmarkkinoiden uuteen piirteeseen. Sekä työvoiman kysyntä että sen tarjonta ovat jatkuvasti erityistyneet. Työnantajat edellyttävät työvoimalta hyvin erityisiä valmiuksia samaan aikaan, kun työtä hakevat ovat ammattitaidoltaan erikoistuneita. Sopivan työvoiman/työpaikan löytäminen on olennaisesti vaikeampaa kuin esimerkiksi 1960-luvulla.

Työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvät ongelmat ovat siten yhtäällä yhteiskunnallistuneet. Monet niitä aiheuttavat tekijät ovat työmarkkinoiden ulkopuolella. Asuntopula on vain yksi esimerkki. Näin tarkasteltuna työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon varmistaminen on koko yhteiskunta-politiikkaa koskeva kysymys.

Toisaalla kohtaannon varmistaminen edellyttää yhtä työnhakijaa ja yhtä työnantajaa koskevia ratkaisumalleja. Yleisluonteisten toimenpitejärjestelmien riittävyys on radikaalisti vähentynyt ja »räättälintyönä» tuotettujen työvoimapaalvelujen merkitys korostunut. Näin tarkasteltuna työmarkkinoiden(kin) ongelmien voi sanoa yksilöllistyneen.

(Työ)markkinat osoittavat omaa toimintaansa häiritsevät tekijät. Kyseenalaista kuitenkin on, riittääkö »markkinajohtoisuus» ratkaisuja etsittäessä. Voidaan myös väittää, että 1990-luvun työmarkkinat edellyttävät ennen muuta uudenlaisia ajatuksellisia valmiuksia. Aikansa eläneistä ajatusrakenteista on päästävä eroon. Itsetään selvän eli 1990-luvun yhteiskunnallisesta tilannetta vastaavan yhteiskuntapoliittisen ajattelutavan omaksuminen ei kuitenkaan ole itsenänselvyys. Ongelmat liittyvät vaikeuksiin jäsentää edessä olevat haasteet.

3 MIHIN TYÖMARKKINOIDEN JULKINEN SÄÄNTELY KOHDISTUU?

Vuosisadan kahden ensimmäisen kolmanneksen aikana työttömyyden poliittiset seuraukset nähtiin kahta eri yhtaskuntaryhmää koskevinä. Yhteiskuntapolitiikassa tehtiin selvä ero työväen ja maaseutuväestön välillä. Niihin kohdistettuja toimenpiteitä yhdisti kuitenkin yhteis-

kuntarauhan varmistamisen tavoite, vaikka politiikan muodot olivatkin erilaisia.

Työttömyyttä pidettiin työväkeen kuuluneiden ongelmana. Ratkaisuyritykset taas jäsenettiin sosiaalipolitiikaksi. Sen tavoitteena oli estää yhteiskunnallisten levottomuuksien syntyminen. Maaseutupolitiikka tähtäsi yhteiskuntarauhan varmistamiseen lujittamalla talonpoikaisuutta, mikä nähtiin yhteiskunnan terveeksi ytimeksi. Itsenäisten pientilallisten ryhmää pyrittiin laajentamaan samalla, kun sen toimeentulon edellytyksiä lujitettiin. Työttömyystyöt ja pienviljelyn tukeminen olivat siten saman politiikan kaksi eri puolta.

Yhteiskuntarauhan varmistamisen jäsentämät tavoitteenasettelut menettivät ajankohtaisuutensa 1960-luvulle siirryttäessä. Kahdeksankymmentäluvun työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohderyhmät on nähty kokonaan toisin kuin vuosisadan kahden ensimmäisen kolmanneksen aikana. Viisi- ja kuusikymmentälukujen taitteesta 1970-luvun puoliväliin ulottuva politiikan siirtymävaihe näkyy tässäkin.

Valtiollinen yhteiskuntapolitiikka kohdistui 1960-luvulle saakka sellaisiin yhteiskuntaryhmiin, joita erotti sekä tulolähde että elämäntapa. Tässä mielessä vaikutettiin esimerkiksi työväen elinolojen eri puoliin. Kahdeksankymmentäluvulla ovat valtiollisen sääntelyn kohteina olleet yhteiskuntaryhmien sijasta yksilöt ja perheet. Valtionhallinnon kannalta tarkasteltuna yhteiskunta on yksilöllistynyt ja jäsentyy ryhmiksi enää pelkkien tilastoluokitusten avulla.

Yhteiskunnan uudelleenjärjestymisen aiheuttamia ongelmia voi havainnollistaa tarkastelemalla niitä työvoimapolitiikan toteuttajien näkökulmasta. Työvoimatoimistoissa yhteiskunnan yksilöllistyminen kietoutuu yhteen toimenpidejärjestelmien muutoksen kanssa.

Maailmansotien välisenä aikana valtiovalta pyrki vaikuttamaan työmarkkinoihin työllistämällä ja työnvälityksellä. Viisikymmentäluvulla niiden rinnalle tuli ammatinvalinnanohjaus. Nämä toimenpidejärjestelmät pidettiin 1960-luvun lopulle saakka tiukasti toisistaan erillään. Myös niiden kohderyhmät olivat selvärajaisia. Oli kausi- ja suhdannevaihtelujen vuoksi palkkatyötä vaille jääneet, työpaikan vaihtajat ja työmarkkinoille tulevat nuoret.

»Aktiivinen työvoimapolitiikka», joka teki läpimurtonsa 1970-luvulle siirryttäessä, edellytti työllistämisen, työnvälityksen ja ammatinvalinnan ohjauksen yhdistämistä työvoimapaalveluiksi. Muutos jäi pysyväksi, sillä yhä useampia työnhakijoita varten tarvitaan 1990-luvullakin

»rääätälintyönä» valmistettu »toimenpidepaketti». Myös työnantaja-asiakkaille joudutaan järjestämään yksilöllisiä työvoimapalveluja.

Toimenpidejärjestelminä ovat työllistäminen, työnvälitys ja ammatinvalinnanohjaus siten sulautuneet yhteen. Myös niiden ja koulutuksen järjestämisen välinen ero on hämärtynyt. Tavoitteenasettelutkaan eivät ole enää yksiselitteisiä. Uudenlaisilla työmarkkinoilla korostuvat näkökulmaerot. Työvoimapalvelut saavat erilaisen merkityksen riippuen siitä tarkastellaanko niitä valtakunnallisen talouspolitiikan, työvoimatoimiston tai työnhakija/työnantaja-asiakkaan näkökulmasta. Perinteiset kohderyhmät ovat niinkään menettäneet merkityksensä. Työnhakija-asiakkaiden ryhmittely on käynyt työlääksi, koska työnpuutteen syiden määrittäminen on hankalaa.

Vuosisadan loppua lähestyttäessä on ongelmaksi siten noussut politiikan sisällön jäsentäminen. Toimenpidejärjestelmien, niiden tavoitteiden ja kohderyhmien erottaminen toisistaan näyttää olevan aikansa elänyt tarkastelukehikko. Työvoimatoimistojen henkilökunta onkin kehittänyt uusia käsitteitä kyetäkseen tiedollisesti hallitsemaan omaa työtänsä. He saattavat käyttää »tiedonvälityksen», »työvoimavarojen kehittämisen», »työvoimavarojen kunnossapidon» jne. kaltaisia termejä.

Monet keskeiset työvoimatoimistojen ongelmat johtuvat vaikeudesta tulkita työmarkkinoiden todellisuutta. Ei ole itsestään selvää, mihin työmarkkinoiden julkinen sääntely tarkkaan ottaen kohdistuu. Sen ajatuksellinen hallinta vaatii myös abstrakteja käsitteitä. Yleisesti hyväksytyä, uutta tilannetta jäsentävää teoriaa ei kuitenkaan ole. Poliitiikan käytännöllisen toteuttamisen tuoma tieto taas on yksinään liian kapea tiedollinen lähtökohta.

Politiikan jäsentämisen vaikeus ei ole vain työvoimaviranomaisten ongelma. Yhteiskunnallinen todellisuus on kokonaisuudessaan käynyt työläästi hahmotettavaksi. Perinteisten käsitteiden avulla ei kyetä tavoittamaan asioiden olemusta. Uuteen tilanteeseen liittyy toinenkin pulma, joka koskee myös työmarkkinoihin kohdistettua valtiollista sääntelyä. Muutokset seuraavat toisiaan niin lyhyellä aikavälillä, että menynyt vanhenee tulevan ennakkoinnin kannalta hyvin nopeasti.

4 ONKO POLITIIKASTA TULLUT PELKKÄÄ MARKKINOIDEN MUUTOKSIIN REAGOIMISTA?

Työttömyysongelman ratkaisumalleja ryhdyttiin Suomessa hahmottelemaan 1890-luvun alun laskukauden aikana. Työmarkkinoiden näkökulma tuotiin julkiseen keskusteluun kymmenen vuotta myöhemmin. Julkisen vallan toimenpiteiden pohjaksi hyväksyttiin vuosien 1907—1914 valtiopäivillä joukko tärkeitä periaatteita sekä säädettiin mm. työnvälitys- ja työttömyyskassalait.

Työttömyyden ja työmarkkinoiden julkisessa sääntelyssä pysyttiin 1950- ja 1960-lukujen taitteeseen saakka vuosien 1907—1914 valtiopäivillä päätetyissä puitteissa. Tämän voi tulkita kahdella tavalla. Yhteiskuntatalouden kehitystä oli ensinnäkin mahdollista ennakoida pitkällä aikavälillä. Toiseksi vuosisadan alun suomalaiset yhteiskuntapoliitikot myös onnistuivat ennakkoinnissaan.

Ensimmäistä maailmansotaa edeltävillä valtiopäivillä jäsenettiin viiden seuraavan vuosikymmenen työttömyyspoliittinen keskustelu. Keskeisiä teemoja oli kolme: työllistäminen, työttömyysajan toimeentulo ja työnvälitys. Kantaa otettiin sekä valtion ja kunnan yleisten töiden merkitykseen työllisyydelle että julkisen vallan taloudellisiin velvollisuuksiin työnpuutteen seurauksen lieventämisessä. Myös työnvälitystä arvioitiin työttömyyden kannalta; työmarkkinoiden toimivuus oli toissijainen lähtökohta.

Eino Kuusi pyrki vuonna 1914 julkaisemallaan »Talvityöttömyys» -tutkimuksella korjaamaan niitä vinosuuntauksia, jotka hänen mielestään hallitsivat edellisvuosien valtiopäiväkeskusteluja. Ne olivat olleet lähtökohdiltaan yksipuolisesti poliittis-ideologista. Kuusi korosti taloustieteellisen tarkastelun ensisijaisuutta. Hänen suosituksensa muodostavat »ohjelman», jonka perustana olivat työmarkkinat yhteiskuntatalouden osana. Merkittäväksi Kuusen »ohjelman» tekee 1950-luvun puolivälistä alkanut kymmenvuotiskausi, jolloin sen sisältämiä suuntaviivoja itse asiassa ryhdyttiin konkretisoimaan. »Talvityöttömyys» oli silloin kyllä jo unohdettu.

Eino Kuusi päätyi vuonna 1914 esimerkiksi pohtimaan työvoiman liikkuvuuden ohjailua. Pyrkimys suunnata työnpuutteeseen pitätynyt keskustelua uusille urille sai Kuusen myös ensimmäisenä suomalaisena tarkastelemaan ammatinvalinnanohjausta ja ammattikoulutusta julkisen vallan työmarkkinoihin kohdistaman

sääntelyn osa-alueina. Viisikymmentä vuotta myöhemmin toteutuneisiin suunnitelmiin kuuluivat myös työllisyysammattikurssit. Kuusi piti niinkään välttämättömänä, että työnvälitys ja työllistäminen erotettiin toisistaan. Hän painotti myös, että työnvälitystoimistojen tuli tehdä »reklamia» sekä työnantajien että työväen piirissä.

Kuusen vuoden 1914 »ohjelma» jäi toteutumatta. Myös sitä edeltäneillä, eduskunnan päättämällä toimenpidesuosituksilla oli vain vähän vaikutusta maailmansotien välisenä aikana käytännössä harjoitettuun työmarkkinoiden julkiseen sääntelyyn. Niiltä katosivat poliittiset edellytykset, kun valkoiset voittivat vuoden 1918 kansalaissodan.

Vuosisadan alun julkisella keskustelulla oli silti kauaskantoinen vaikutus. Oikeastaan koko se käsittevälineistö, jonka avulla työttömyyteen ja työmarkkinoihin liittyvät kysymykset kyettiin pätevästi jäsentämään vielä 1960-luvun lopussa, luotiin ennen ensimmäistä maailmansotaa. Kuusi- ja seitsemänkymmentälukujen yhteiskuntamurroksen seurauksena nämä vuosisadan alun käsitteet vanhenivat nopeasti.

Seitsemänkymmentäluvulla käyttöön tulleen uuden käsittevälineistön esitteli Suomessa ensimmäisenä Pekka Kuusi vuonna 1961 julkaisemassaan tutkimuksessa »60-luvun sosiaalipolitiikka». Kun »aktiivinen työvoimapolitiikka» teki läpimurtonsa seuraavalle vuosikymmenelle siirryttäessä, sen mallit haettiin kyllä Ruotsista ja OECD:stä. Lähtökohdaksi tuli silti näkemys, jota jo Pekka Kuusi oli perustellut. Suunnitelmallisen yhteiskuntapolitiikan keinoin aikaansaatu ja taloudellista kasvua tukeva työmarkkinoiden uudellinen toimivuus toisi ratkaisun myös työttömyyden ongelmaan.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa ohjannut näkemys ja siihen sisältynyt tapa jäsentää työmarkkinoiden ongelmat syrjäytyivät jo 1970-luvun jälkipuoliskolla. Suunnitelmallisen taloudellisen kasvun ajatus sai tehdä tilaa kansainvälisen kilpailukyyn varmistamiselle yhteiskuntapolitiikkaa ohjaavana periaatteena. Seuraavan vuosikymmenen työvoimapolitiikalle olivat ominaisia toimenpidejärjestelmät, jotka olivat välitöntä reagointiyhtäällä työmarkkinoilla ilmenneisiin ongelmiin ja toisaalla kansainvälisillä markkinoilla tarvittavan kilpailukyyn asettamiin vaatimuksiin.

Kahdeksänkymmentäluvun työvoimapolitiikkaan liittyviä näkemyksiä voi tulkita kolmella tavalla. Niille on ensinnäkin ominaista käsitys, jonka mukaan markkinat tavallaan jäsentävät

valmiiksi julkisen vallan toimenpiteiden kohteet. Toiseksi 1980-luvun työvoimapolitiikka voidaan nähdä sopeutumisenä yhteiskuntatalouden uudellaisiksi muuttuneisiin puitteisiin. Niissä korostuvat saman asian eri puolina paikallinen ja kansainvälinen taso. Kansallisen tason politiikan tehtävät ovat käyneet ongelmallisiksi.

Kolmas näkökulma 1980-luvun työvoimapolitiikkaan liittyy historiaan. Poliittikkaa ohjaavien ajatusmuotojen entistä nopeampi vanheneminen on osoitus uudellaisesta kulttuurisesta tilanteesta. Sille on ominaista, että kokemukset ja odotukset joudutaan yhdistämään aikaisempaa olennaisesti lyhyemmällä aikavälillä. Pitkäjänteisen politiikan harjoittaminen on tuntuvasi työläämpää kuin välitön reagointi markkinoiden muutoksiin.

Uudelle kulttuuriselle tilanteelle on siten ominaista, ettei jatkuvuutta enää voi pitää itsestäänselvänä. Tämä ei silti tee menneisyyttä nykyisyyden kannalta merkityksettömäksi. Arki-ajattelussa yleisellä näkemyksellä »samojen virheiden toistamisesta» on päinvastoin terve ytimensä. Kokemusten tuottama tieto ei välttämättä kasaudu. Suuri osa niistä vastauksista, joihin päädyttiin 1950- ja 1960-lukujen keskusteluissa, oli esitetty jo ennen vuotta 1914. Yhdeksänkymmentäluvulla taas nousevat kaikella todennäköisyydellä esiin ne kysymykset, jotka olivat ajankohtaisia 1940-luvulla.

5 NELJÄKYMMENTÄLUVUN TYÖPOLI- TIKKA YHDEKSÄNKYMMENTÄLUVULLA?

Hallitus jätti eduskunnalle elokuussa 1988 esityksen uuden työministeriön perustamisesta. Poliittinen ratkaisu oli kypsytynyt keväällä 1987 muodostetussa Harri Holkerin hallituksessa. Virkamiestasolla asia oli ollut esillä jatkuvasti itse asiassa jo vuonna 1970 tapahtuneesta työvoimaministeriön perustamisesta lähtien.

Työministeriöajatuksen historia on silti paljon tätäkin pitempi. Ensimmäinen asiaa käsitelty perusteellinen muistio valmistui nimittäin jo elokuussa 1942. Viisi vuotta myöhemmin jätti silloinen talousneuvosto maan hallitukselle työministeriön perustamiseen tähänneet laki- ja asetuseronnokset. Ja juuri nämä, unohtuiksi jääneet neljäkymmentäluvun suunnitelmat ovat todella ajankohtaisia 1990-luvun tilanteessa.

Elokuussa 1942 valmistuneen muistion oli laatinut Eljas Kahra. Hän oli keskeinen jatkosodan aikaisesta työvoimapolitiikasta vastannut

virkamies. Vuoden 1943 jälkipuoliskolla Kahra sai tehtäväkseen johtaa sodanjälkeisen yhteiskuntapolitiikan suunnittelua.

Rauhanteko mullisti suomalaisen politiikan asetelmat. Uutta tilannetta kuvaa porvarillisen mielipiteen suhde työväenliikkeeseen. Vaikka vasemmistolla ei ollut eduskunnassa enemmistöä, porvarilliset puolueet eivät asettaneet kyseenalaiseksi sen poliittista hegemonia-asmaa ennen kesää 1947.

Eljas Kahran ajatukset eivät silti menettäneet merkitystään rauhanteon jälkeen. »Kolmen suuren» eli SKDL:n, sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton hallitusten aikana työvoimapolitiikkaa kehiteltiin päinvastoin juuri Kahran esittämien näkemysten mukaisesti.

Työmarkkinapolitiikan aloite oli siirtynyt ammattiyhdistysliikkeelle. Työvoimapolitiikan toimintaperiaatteita SAK ei kuitenkaan pyrkinyt muuttamaan. Kun vasemmistoenemmistöinen talousneuvosto kesäkuussa 1947 jätti valtioneuvostolle jo mainitun lakiluonnoksen erityisen työministeriön perustamisesta, sen keskeiset perustelut oli lainattu Kahran viisi vuotta aiemmin laatimasta muistiosta. Lakiluonnos oli SAK:ta edustaneiden sosialidemokraattien ja kansandemokraattien yksimielinen esitys.

Kesäkuun 1. päivänä 1989 toimintansa aloittanut työministeriö on osoitus sen valtionhallintoa koskevan johtopäätöksen toteutumista, jonka Kahra esitti elokuussa 1942 ja johon vuosien 1946—1947 talousneuvosto yhtyi. Sosiaaliministeriössä käsitellyt työasiat on siirretty samaan ministeriöön, joka hoitaa pääosaa työvoimaan ja työmarkkinoihin liittyvistä julkisen vallan toimenpiteistä.

Idea valtionhallinnossa käsiteltävien työvoima- ja työmarkkinakysymysten keskittämisestä yhteen ministeriöön oli osoitus sota-aikana läpimurtonsa tehneestä rationalisointiajattelusta. Työministeriösuunnitelmalla oli myös välitön yhteys silloiseen säännöstelypolitiikkaan. »Jotta palkkojen muodostumista voitaisiin oikealla tavalla ohjata», totesi Kahra, »edellyttää se tuekseen myöskin niitä säännösteleviä toimenpiteitä, joihin työvoimakysymystä hoitavilla viranomaisilla on valtuudet. Toisaalta voidaan taas palkkojen säännöstelypolitiikalla paljon vaikuttaa työvoiman ohjaamiseksi nimenomaan niille työaloille, jotka kokonaisedun kannalta kullakin ajankohdalla ovat tarpeellisia.»

Neljäkymmentäluvun ajatusten ajankohtaisuus 1990-luvun tilanteessa ei tietystikään liity mihinkään säännöstelyyn. Yhtymäkohtana on Kahran perusajatus työsuhteen ehtojen ja työ-

voiman liikkuvuuden välisestä riippuvuudesta. »Palkka- ja työehtojen liian suuret eroavaisuudet aiheuttavat nimittäin», totesi Kahra, sellaista »siirtymistä työalalta ja ammatista toiseen, joka saattaa olla yleisen edun vastaista».

Juuri ajatus työsuhteen ehtojen ja työvoiman liikkuvuuden välisestä riippuvuudesta teki Kahran suunnitelmat ajankohtaisiksi myös syyskuussa 1944 tapahtuneen rauhanteon jälkeen. »Kolmen suuren» hallitusten ajan työvoimapolitiittiselle suunnittelulle antoi suunnan SAK. Sen toimenpide-ehdotusten lähtökohtana oli työvoiman tarjonnan ohjaaminen työsuhteen ehtoihin vaikuttamalla.

Kahdeksankymmentäluvun työvoimatoimistojen virkailijat ovat tulleet samaan tulokseen kuin neljäkymmentäluvun työvoimapolitiikan suunnittelijat. Työvoimahallinnon paikallisella tasolla on päädytty monesta eri lähtökohdasta näkemykseen, jossa korostuu työsuhteen ehtojen keskeinen asema. Rationaalinen työvoimapolitiikka ei voi jäädä luomaan edellytyksiä työsuhteen syntymiselle ja antamaan apua sen purkautuessa. Sen on voitava tarjota palvelujaan myös työsuhteen voimassaollessa. Päätös työministeriön perustamisesta voidaan tulkita saman johtopäätöksen toteuttamiseksi keskuhallinnossa.

Erityisen työministeriön perustaminen ennakoii uudenlaista yhteiskuntapolitiikan jäsentämisen tapaa. Siinä nähdään työsuhteen syntyminen, sen voimassaoloaika ja sen purkautuminen yhden kokonaisuuden, työpolitiikan kohdealueen osiksi. Työmarkkinat ja työelämä ajateltiin silloin yhdeksi kokonaisuudeksi.

Työpolitiikan perustana on ajatus, että olosuhteet työpaikoilla, työsuhteen ehdot vaikuttavat ratkaisevasti kansalaisten päätöksiin, kun he harkitsevat työsuhteen solmimista tai sen purkamista. Tämän neljäkymmentälukulaisten näkemyksen tekee 1990-luvulla ajankohtaiseksi työmarkkinoiden ja työelämän kiinteä yhteys. Samat tekijät säätelevät molemmille ominaista jatkuvaa muutostilaa.

Työpolitiikka 1980-luvun ilmiönä ei ole mikään suomalainen erityisyys. Asiaa on pohtinut mm. OECD:n asettama ja tunnetun länsisaksalaisen sosiologin, Ralf Dahrendorffin johtama työryhmä. Sen vuonna 1986 valmistunut mietintö asetti tavoitteeksi tasapainon löytämisen »joustavien työmarkkinoiden» ja »turvaton työpaikan» välille. OECD:n työryhmän mukaan työpolitiikan kokonaisuudessa ovat muita tärkeämpiä kysymyksiä työvoimakustannukset, työsuhteen ehdot, työtavat ja työmallit, työmarkkinoi-

ta koskevat säännöt ja määräykset, liikkuvuus ja koulutus.

Työvoimapolitiikka ja työmarkkinapolitiikka on ymmärretty toisistaan erillisiksi yhteiskuntapolitiikan lohkoiksi. Niiden yhdistäminen työpolitiikaksi vaatii paljon muutakin kuin vain erityisen työministeriön perustamisen. Yksi tuloksellisen toiminnan edellytyksistä on työelämässä hankitun asiantuntemuksen saaminen uuden hallinnon käyttöön. Tässä kohden Suomi on kilpailukyvyttään Skandinavian maita olenaisesti heikompi.

Keskeisin tuloksellisen työpolitiikan edellytys on joka tapauksessa valtiovallan ja työmarkkinaosapuolten tehokas yhteistyö. Siihen pystyttiin 1940-luvun sotakorvaustuotannon olosuhteissa, vaikka samanaikaiset poliittiset asetelmat olivat kaikkea muuta kuin vakaita. Yhdeksänkymmentäluvulla on järjestöjen ja valtiovalan kolmikantaa tietysti kehitettävä tämän ajan edellytyksistä lähtien.

Neljäkymmentäluvun suunnitelmat osoittavat silti ajankohtaisen lähestymistavan uusien organisatoristen ratkaisujen etsimiselle. Vuosien 1946—1947 talousneuvoston lähtökohtiin kuului näkemys, jossa työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus ja ammattikasvatus muodostivat yhden kokonaisuuden. Kun haettiin uudenlaisen politiikan vaatimia hallinnollisia ratkaisuja, asetettiin etusijalle tuon politiikan sisällölliset vaatimukset. Jo olemassaolleelta instituutiorekenteelta edellytettiin sopeutumista uuteen tilanteeseen.

Valtiovalta joutuu vuosisadan lopulla varmistamaan työmarkkinoiden toimivuutta olosuhteissa, jotka yhdeltä keskeiseltä osaltaan muistuttavat 1940-luvun tilannetta. Kaikkien ennusteiden mukaan 1990-luvun työmarkkinat asettavat julkiselle vallalle samankaltaisen haasteen, johon 1940-luvun hallitukset joutuivat vastaamaan. Työvoimareservit on saatava käyttöön ja työvoimaa on kyettävä ohjaamaan yhteiskuntatalouden kannalta keskeisille aloille. Vuosisadan lopun tilannetta voidaan siten hyvin pohdita ottamalla lähtökohdaksi 1940-luvulla hallinnut ajattelutapa

Eljas Kahran ajatusmuodossa oli julkisen vallan keskitettävä huomionsa työvoiman kysyntään, jos se aikoi edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Myös neljäkymmentäluvun SAK:n näkemyksessä olivat avainasemassa työ- ja palkkaehtojen suuret eroavuudet eri alojen välillä. Työvoiman tarjontaan kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksia joudutaan odottamaan kauan. Ne olivat sitä paitsi hankalampia toteuttaa.

Neljäkymmentäluvun suunnitelmat ovat vielä kahdesta muustakin näkökulmasta tarkasteltuna ajankohtaisia 1990-luvun tilanteessa. Tuon ajan näkemykset niin työllistämisestä kuin toimeentuloturvastakin ovat vuosisadan loppu perspektiivissä varsin uudenaikaisia.

6 KANSALAISEN OIKEUS TYÖHÖN JA TOIMEENTULOON

Jo elokuun 1942 muistiossaan Kahra oli puutunut julkisen vallan työllistämistehtävään. Valtion tuli hänen mukaansa »pitää huolta siitä, että hyödyllistä työtä voidaan aina tarjota jokaiselle kunnan kansalaiselle, joka sitä haluaa».

Ajatus jokaisen kansalaisen oikeudesta työhön kirjattiin rauhanteon jälkeen valtioneuvoston päätökseksi. Maan hallitus vahvisti työvoimapolitiikan lähtökohdaksi 16. 11. 1944 työllisyyden varmistamisen siten, »että jokainen saa ammatitaitonsa edellyttämää tai ainakin toimeentulomahdollisuuksiltaan siihen verrattavaa työtä».

Kun täystyöllisyys tällä päätöksellä marraskuussa 1944 vahvistettiin yhteiskuntapolitiikan päämääräksi, se määriteltiin toisin kuin 1950-luvun jälkipuoliskolla. Kysymys ei ollut »työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainon saavuttamisesta», kuten asia ensimmäisestä työllisyyslaista lähtien esitettiin. Täystyöllisyystavoitteen lähtökohdana oli syksyllä 1944 jokaisen kansalaisen oikeus työhön.

Neljäkymmentäluvulla täystyöllisyys kytkettiin samaan lähtökohtaan, jonka eduskunnan perustuslakivaliokunta vahvisti vuonna 1980. Silloin valiokunta totesi, että hallitusmuotoon vuonna 1972 tehty lisäys oli julkista valtaa velvoittava. Valtiovallan oli toisin sanoen »tarvittaessa järjestettävä Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä».

Maan hallitukselle ei syksyllä 1944 riittänyt, että valtioneuvoston päätös vahvisti oikeuden työhön periaatteena. Kunnilta myös saatava taakeet tämän periaatteen toteuttamisesta. Siksi ne oli velvoitettava »ryhtymään työttömyyden torjumista tarkoitaviin toimenpiteisiin». Asiaa valmistelleen Kahran mukaan olivat monet kunnat aiemmin »pyrkineet hoitamaan sosiaalisia asioita miltei yksinomaan taloudellisia näkökohtia silmälläpitäen». Siksi ne olivat mm. »turvautuneet köyhäinhoitoon» työttömyyden ilmetessä.

Valtioneuvosto myös hyväksyi Kahran perustelut. Marraskuun 1944 työttömyysohjeissa to-

deittiin ennen olleen »kuntien vallassa harkita, oliko syytä ryhtyä toimenpiteisiin työttömyyden lieventämiseksi». Nyt maan hallitus katsoi nämä toimenpiteet »kuntien velvollisuudeksi, jonka täyttämiseen valtiolta voi käyttää pakkoa.»

Toisen maailmansodan päättymisen häämötäessä lähdettiin varmistamaan täystyöllisyyttä samanlaisten periaatteiden pohjalta, joille vuonna 1988 voimaanastunut työllisyyslaki rakentuu. Tässäkin kohden olivat 1950-, 1960- ja 1970-lukujen lähtökohdat toisenlaisia.

Valtioneuvoston syksyllä 1944 vahvistamat, julkisen vallan työllistämismääräyksiä koskevat periaatteet olivat Eljas Kahran ajattelussa saman politiikan osia kuin hänen suunnitelmansa työministeriöstä. Keskeistä oli ymmärtää kaikki työttömyyttä koskevat julkisen vallan toimenpidejärjestelmät saman asian eri puoliksi. Nämäkin perustelut ovat edelleen ajankohtaisia.

Työttömyyteen liittyvät julkisen vallan toimenpiteet oli nähtävä yhdeksi kokonaisuudeksi sen vuoksi, että ne välittömästi vaikuttivat työmarkkinoihin ja siten myös taloudellisen toiminnan yleisiin edellytyksiin. Tämän taloudellisen perustelun ohella viitattiin poliittisiin näkökohtiin.

Jo elokuun 1942 muistiossaan Kahra oli todennut, että työministeriön perustamisen teki välttämättömäksi kolmen erilaisen intressin yhteensovittaminen. Niihin viittasi myös vuoden 1947 talousneuvosto. »Tuotantoelämän intressi» oli saada »tuotantonsa . . . kilpailukykyiseksi maailmanmarkkinoilla, työntekijäin intressi saada työnsaantinsa ja kohtuullinen palkka turvatuksi sekä valtion intressi saada tuotanto niin suunnatuksi, että se mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla palvelee kokonaisuutta».

Täystyöllisyys oli »elinkeinopolitiikkaa kokonaisuudessaan» koskeva tavoite, kuten Kahra asian esitti. Tämä oli ajatusmuoto, jota pidettiin itsestäänselvyytenä vuosien 1944—1947 talouspoliittisessa suunnittelussa. Kun »kolmen suuren» ajan talousneuvosto esitti erityisen työministeriön perustamista kesäkuussa 1947, se katsoi, että uuden ministeriön tuli keskittyä työhön tuotannontekijänä. Täystyöllisyys sen sijaan oli koko yhteiskuntapolitiikalle, ei vain yhdelle ministeriölle asetettava velvoite.

Täystyöllisyyden varmistaminen kansalaisen perusoikeuden toteuttamisen merkityksessä oli toinen syksyllä 1944 vahvistetuksi tullut työvoimapolitiikan uusi lähtökohta. Toiseenkin oli viitattu jo jatkosodan aikaisessa suunnittelussa. Oli katsottu, että työttömiä enää voitu jättää

köyhäinhoidon varaan. Kun kokemus lisäksi osoitti, kuten Kahra asian ilmaisi, »että töiden järjestäminen työttömille niin, että ketään ei jäisi ilman työtä on käytännössä mahdottomuus . . . ei avustusjärjestelmää voida välttää».

Yleisen työttömyyskorvauksen periaate kirjattiin valtioneuvoston päätökseksi 16. 11. 1944. Seuraavana keväänä vahvistettiin avustusten myöntämisen perusteet. Pysyvä järjestelmä työttömyyskorvauksista tuli kuitenkin vasta vuoden 1960 lain myötä. Työttömyysturvajärjestelmä toteutettiin silloin uutena asiana. Neljäkymmentäluvun ajatukset oli tältäkin osin jo kauan aiemmin ehditty unohtaa.

Kun jatkosodan aikana suunniteltiin rauhan- teon jälkeistä yhteiskuntapolitiikkaa, kansalaisen oikeus toimeentuloon erotettiin hänen oikeudestaan työhön. Ne olivat toisistaan erillisiä yhteiskuntapolitiikan lähtökohtia. Tämä oli sekä Kahralle että vuoden 1947 talousneuvostolle myös yksi työministeriöesityksen perusteluista.

Valtioneuvoston sisäinen työnjako oli järjestettävä siten, että »sosiaaliministeriölle olisi jätettävä kaikki varsinaiset huoltoasiat, niihin luettuina myös lääkintöasiat, ja uuteen työministeriöön olisi keskitettävä työasiat». »Kolmen suuren» ajan vasemmistoenemmistöinen talousneuvosto kirjasi tämän, Kahran elokuussa 1942 esittämän kannan lakiluonnokseensa.

Talousneuvoston kesäkuussa 1947 valtioneuvostolle jättämän lakiluonnoksen mukaan »työasiat oli syytä pitää erillään sosiaaliministeriön alaan kuuluvista huoltoasioista». Sosiaaliministeriössä käsiteltäviin kysymyksiin oli toisaalta »tarkoituksenmukaisista liittämään myös terveydenhoito- ja lääkintöasiat». Kulkulaitosministeriöstä, jolle työvoimapolitiikka oli kuulunut, puolestaan tulisi työministeriön perustamisen jälkeen »nykyistä yhtenäisempi liikennekysymyksiä käsittelevä ministeriö».

»Kolmen suuren» ajan talousneuvoston 42 vuotta aiemmin hahmottelema valtioneuvoston sisäinen työnjako muuttui todellisuudeksi 1. 6. 1989. Työ-, sosiaali- ja terveys- sekä liikenneministeriöiden toimialat on selvästi erotettu toisistaan.

Yhdeksänkymmentäluvun tilanteelle on kuitenkin ominaista sama puolinaisuus, joka tuli esiin neljäkymmentäluvun ajattelussa. Vaikka kansalaisen oikeus työhön erotettiin hänen oikeudestaan toimeentuloon, ei oltu valmiita tekemään erottelun edellyttämää johtopäätöstä. Toimeentuloturvan järjestämistä ei esitetty omaksi, työpolitiikasta erilliseksi yhteiskunta-

politiikan lohkoksi.

Työvoimaministeriön 1. 6. 1989 toteutunut laajentaminen työministeriöksi selkiytti kyllä valtioneuvoston sisäistä työnjakoa tavalla, jota oli esitetty jo 1940-luvulla. Yhtäällä on työhön kohdistuvaa valtiollista sääntelyä koordinoiva työministeriö ja toisaalla toimeentulo- ja terveyskysymyksiin keskittyvä sosiaali- ja terveysministeriö.

Työvoimatoimistojen tasolla vastaavaa eriyttämistä ei sen sijaan ole toteutettu. Uutta ministeriötä koskenut hallituksen esitys jätti työttömyysturvaan liittyvän valvonnan ennalleen. Työllistäminen ja toimeentulon varmistaminen kytketään suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa edelleen yhteen.

Erillisen työministeriön perustamisen pohjana oleva yhteiskuntapoliittinen ajattelutapa edellyttää työttömyysturvan lakkauttamista *työttömyysturvana*. Sama asia voidaan ilmaista myös toisin sanoin. Erityisen työministeriön perustana oleva logiikka edellyttää, että ne yhtäältä työttömyysturvan toimenpidejärjestelmät, joilla pyritään toteuttamaan kansalaisen oikeus työhön ja hänen oikeutensa toimeentuloon, on erotettava toisistaan.

7 AJASTAAN JÄLKEEN JÄÄNYT AJATUSRAKENNELMA

Jatkosodan rauhanteon ajankohtaisiksi tekemät uudet yhteiskuntapoliittiset ajatukset menettivät Suomessa poliittisen kantavuutensa kylmän sodan alkaessa. Vuodesta 1947 tuli samanlainen käänne kuin aikanaan kansalaisuudesta, joka oli tehnyt tyhjäksi eduskunnan vuosina 1907—1914 hyväksymät toimenpidesuositukset. Vanhat ajatusmallit saivat uutta käyttövoimaa.

Yhteiskunnallinen todellisuus muuttuu kuitenkin koko ajan. Sama pätee ihmisten tapoihin käsittää omat olosuhteensa, antaa niille merkityksiä ja tulkita niitä. Nämä muutoksen prosessit eivät silti etene samassa tahdissa. Työttömyyttä koskevan 1900-luvun lopun politiikan keskeiset ongelmat ovat juuri tässä. Olosuhteet ovat muuttuneet nopeammin kuin ihmisten tapa ymmärtää ne.

Perittyjen ajatusrakenteiden sitkeys näkyi 1900-luvun työmarkkinoita koskevassa julkisessa keskustelussa. Siinä on reagoitu muuttuneisiin olosuhteisiin hyvin hitaasti. Työvoimatoimistoissa sen sijaan ei ole ollut mahdollista sulkea silmiä uudenlaiselta todellisuudelta.

Yhteiskuntapolitiikkaa koskeneen julkisen keskustelun johtajatuksena oli vuosisadan alussa ennalta tapahtuva puuttuminen taloudellisen kehityksen odotettuihin sosiaalisiin ja poliittisiin seurauksiin. Keskustelua hallitsivat ajankohtaisimmat kansainväliset kysymyksenasettelut. Eduskunnassa muodostivat selvän enemmistön sosialistit ja porvarilliset reformistit. He olivat yhtä mieltä välttämättömyydestä puuttua monin erilaisin toimenpitein mm. työttömyysongelmaan. Ensimmäistä maailmansotaa edeltänyt viranomaiskäytäntö sen sijaan oli välitöntä reagointia työmarkkinoiden tilaan. Siinä tyydyttiin köyhäinhoidollisiin toimenpiteisiin.

Myös vuosisadan lopulla on yhteiskuntapolitiikkaa koskevan julkisen keskustelun ja työmarkkinoihin kohdistuvien toimenpidejärjestelmien välillä selvä kuilu. Suhde on kuitenkin päinvastainen kuin 1900-luvun alussa. Paikalliset viranomaiset ovat 1990-luvulle siirryttäessä tavallaan samassa asemassa kuin vuosisadan alun poliittiset keskustelijat.

Vuosisadan lopun asetelmaa voi havainnollistaa kärjistämällä. Työvoimahallinnon paikallisella tasolla eletään 1990-lukua, kun tiedotusvälineissä taas on juututtu vuosikymmenten takaiseen työmarkkinatodellisuuteen. Työvoimatoimistojen henkilökunta etsii uusia käsitteitä kyetäkseen jäsentämään työnsä sisällön nopeasti muuttuvassa tilanteessa. Julkisessa keskustelussa sen sijaan puhutaan termeillä, jotka monen työvoimavirkailijan näkemyksessä eivät enää kuvaa edes ongelmien ääriviivoja.

Vuosisadan lopun julkista keskustelua voi luonnehtia toisinkin. Kun puhutaan valtiovallan puuttumisesta työmarkkinoihin, ajatellaan samalla tavoin kuin vuosisadan alun porvarilliset reformistit. Tämän uudistusmielisen virtauksen tavoitteena oli löytää politiikalle sellainen sisältö, joka varmistaisi markkinoiden vapauden, mutta ei kuitenkaan jättäisi kansalaista markkinavoimien armoille.

Porvarillinen reformismi teki eron valtion »sosiaalisen» ja »taloudellisen» tehtävän välillä. Tämä erottelu oli myös 1950- ja 1960-lukujen taitteessa toteutetun työvoimapolitiikan valtiollistamisen (tai kuntien ensisijaisen vastuun päättämisen) lähtökohtana. Työmarkkinoiden toimivuutta edistävät työnvälitys ja ammatinvalinnanohjaus haluttiin pitää tiukasti erillään työllistamisestä ja työttömyysturvasta, joita perusteltiin sosiaalipoliittisilla näkökohdilla.

Aktiivinen työvoimapolitiikka, joka teki läpimurtonsa 1960- ja 1970-lukujen taitteessa, pe-

rustui näkemykselle valtion »sosiaalisen» ja »taloudellisen» tehtävän yhdistämisen mahdollisuudesta. Perusajatuksena oli luottamus suunnitelmallisen yhteiskuntapolitiikan keinoin aikaansaatuun työmarkkinoiden uudenaikaiseen toimivuuteen, joka toisi ratkaisun myös työttömyyden ongelmaan.

Suunnitteluoptimismin katoamiseen 1970-luvun lopulla liittyi valtion tehtäviä koskevan vanhan ajattelutavan renessanssi. Sen seurauksena työttömyys jäsennetään vielä 1990-luvullakin valtion »taloudellisen» ja »sosiaalisen» tehtävän rajaamassa kehikossa. Erona 1900-luvun kahden ensimmäiseen kolmannekseseen on kuitenkin, ettei työnvälitystä ja ammatinvalinnanohjausta enää kyetä (uuden työpoliittisen rationaaliteetin vuoksi) pitämään erillään työllistämisestä ja työttömyysajan toimeentuloturvasta. Suomessa vallitsee vuosituhaten lopulla tosiasiallinen poliittinen yksimielisyys valtion »sosiaalisen» tehtävän alistamista sen »taloudelliselle» tehtävälle.

Työvoimapolitiikassa »sosiaalisen» tavoitteellinen alistaminen »taloudelliselle» sai alkunsa jo 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Työttömyysturvan ehdoista tuli väline, jolla pyrittiin vaikuttamaan työvoiman sekä alueelliseen että ammatilliseen liikkuvuuteen. Toisenlainen esimerkki valtion »sosiaalisen» tehtävän tavoitteellisesta alistamisesta julkisen vallan »taloudelliselle» tehtävälle on vuoden 1984 työttömyysturvauudistus. Se asetti muita työttömiä selvästi parempaan asemaan ne, joiden työvoima on ollut kysytyintä (parhaiten palkattua).

Myös vuoden 1988 työllisyyslakiin liittyvä julkisen keskustelu on konkreettinen osoitus valtion »taloudellisen» ja »sosiaalisen» tehtävän erotteluun pohjaavan ajattelutavan elinvoimaisuudesta. Tässä ajattelutavassa on loogista ohittaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan erityistymiseen liittyvät ongelmat (työmarkkinoiden toimivuus) työttömyydestä puhuttaessa. Myös kysymys 1990-luvun työmarkkinoiden edellyttämän työpoliittisen ajattelumallin ja julkisen vallan uudenaikaisen (työn oikeuteen perustuvan) työllistämismelvoitteen suhteesta on vieras tälle edellisestä vuosisadanvaihteesta periytyneelle ajattelutavalle.

Julkisen vallan uusi työllistämismelvoite on itse asiassa ymmärretty paluuna vuosisadan kahden ensimmäisen kolmanneksen työttömyyspolitiikan työlinalle. Työtilaisuuksien järjestäminen ajatellaan edelleen keinoksi varmistaa kansalaisen toimeentulo. Siksi myös työllistäminen ja työttömyyspäiväraha nähdään sa-

man asian eri puolina ja niiden kytkeminen toisiinsa oikeutettuna. Valtion »taloudellisen» ja »sosiaalisen» tehtävän erotteluun perustuvasa ajattelutavassa tulee siten myös työn oikeuden toteuttamisesta sosiaalipolitiikkaa.

Jos työn oikeuden toteuttaminen ajatellaan sosiaalipolitiikaksi, työttömyysturvajärjestelmän legitimaatioksi jäänyt moraalinen argumentti ei ole yllättävä. Toimeentulotukea koskevien perinteisten määräysten oikeutuksena on pyrkimys estää julkisen vallan antaman tuen väärinkäyttö. Tässä ajatellaan pohjimmitaan samalla tavoin kuin vuosisadan alun porvarilliset reformistit. Heille oli tärkeätä saada takeet, etteivät uudistukset horjuttaisi julkisen vallan auktoriteettia.

Työvoimahallinnolle edelleen kuuluva valvontatehtävä on osoitus kansalaiseen kohdistetusta epäluottamuksesta. Siksi työttömyysturvajärjestelmän purkaminen on yhteiskuntamoraalia tai maailmankatsomusta koskeva kysymys. Ja juuri moraalisen ulottuvuutensa vuoksi on työttömyysongelmaan liittynyt vanha ajatusrakennelma edelleen työmarkkinoiden toimivuuden edellyttämän työpoliittisen ajattelumallin omaksumisen esteenä.

8 TYÖVOIMAVIRKAILIJAT JA ITSENÄIS- TYNEET KANSALAISET

Vuosisadan lopulla on työllistämisen ja toimeentuloturvan kytkennästä tullut paikallisten viranomaisten näkemyksessä rationaalisen työvoimapolitiikan este. Myös kansalaisten piilevä vastarinta tähän kytkentään sisältyvää valvontaa kohtaan on asettunut uusiin puitteisiin. Nämä kaksi tekijää ovat myös kyseenalaistaneet sitä ajattelutapaa, jossa julkisen vallan työttömyyteen kohdistuvat toimenpiteet ymmärretään valtion »taloudellisen» ja »sosiaalisen» tehtävän toteuttamisena.

Työvoimatoimistoilta odotetaan huolella suunniteltuja toimenpidekokonaisuuksia. Niiden tuottaminen »räätälintyönä» edellyttää virkailijan ja työnhakija-asiakkaan luottamuksellista suhdetta. Sen saavuttamisen esteenä ovat kuitenkin työttömyysturvalle asetetut ehdot. Työvoimatoimistoon tuleva työnhakija ei ole vain työpaikkaa hakeva asiakas, vaan sen ohella myös viranomaisvalvonnan kohde.

Juuri työnhakija-asiakkaan kaksinaisesta asemasta on tullut rationaalisen työvoimapolitiikan este. On vaikea auttaa työvoimaa hakevaa työntantajaa ja työnhakijaa kohtaamaan toisensa —

ja samanaikaisesti täyttää julkisen vallan valvontatehtävää. Työvoimatoimistoissa onkin yleistynyt ajattelutapa, jossa työmarkkinoiden toimivuutta edistävä hallinto on ymmärrettävä »ilman kontrollia toimivaksi palveluorganisaatioksi».

Kansalaisiin kohdistuvan valvonnan ja epäilyn perinne ei kylläkään ole kokonaan kadonnut työvoimatoimistoista, mutta sen elintila on kaventunut. Vanhan virkamiesperinteen mukaisella lähestymistavalla ei saada työnhakijoita suostutelluksi esimerkiksi ammattiuran vaihtamiseen. Pulma on siinä, että vaikka työvoimatoimistojen henkilökunta pyrkii eroon valvonnan ja epäilystä, laki velvoittaa heidät valvomaan ja epäilemään.

Perinteisen työttömyysturvan ja työmarkkinoiden toimivuuden työvoimapalveluille asettamien vaatimusten välistä ristiriitaa kärjistää kansalaisten uudenlainen suhde julkiseen valtaan. Pulman konkreettisen muodon on tiivistänyt eräs työvoimahallinnon koulutussuunnittelija (Pekka Hakala). Nekään »joilla on keskimääräistä vähemmän valinnanvaraa ja jotka taloudellisista syistä näennäisesti joutuvat sietämään holhoavaa ja kontrolloivaa viranomaistointaa», eivät luovuta omaa ratkaisuvalltaansa työvoimatoimiston virkailijalle.

Kansalaisen mahdollisuudet pitää kiinni omasta ratkaisuvallastaan lisääntyivät olennaisesti suomalaisessa yhteiskunnassa 1960- ja 1970-luvuilla tapahtuneen murroksen seurauksena. Tuloksena oli kansalaisen itsenäistyminen, jota oli ennakoitunut ja jolle oli luonut edellytyksiä 1960-luvulla tapahtunut ajattelutavan muutos. Viranomaiset olivat tottuneet toimimaan valtion/kunnan auktoriteetin turvin lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten toteuttajina. Nyt heidän edellytettiin välittävän kansalaisille »palveluja», joita näillä oli oikeus vaatia. Esimerkiksi työtä vailla olleen kansalaisen ei enää tarvinnut anoa työttömyyskortistoon pääsyä, vaan hänellä oli oikeus työttömyyskorvaukseen/kassa-avustukseen.

Viranomaisvalvontaan kohdistuvan kansalaisvastarinnan todennäköisyyttä on lisännyt kansalaisen itsenäistymisen ohella on myös 1970- ja 1980-luvuilla tapahtunut markkinavälitteisen ajattelutavan yleistyminen. Julkisen vallan edustajilta edellytetään samaa asiakaskohdelua, jota saadaan ostettaessa palveluja talouden yksityiseltä sektorilta.

Kansalaisella on 1990-luvulla kokonaan toisenlaiset mahdollisuudet kuin vuosisadan kahden ensimmäisen kolmanneksen aikana torjua

se valvonta, joka liittyy julkisen vallan myöntämään tolmeentuloturvaan. Juuri tämän vuoksi uhkaa normaalien työsuhteiden välittäminen siirtyä työvoimahallinnon unkopuolelle. Kansalaisiin kohdistetun valvonnan jatkuminen saattaa tehdä työvoimahallinnosta vaikeasti työllistettävien asiointipaikan.

Johtopäätös työvoimaviranomaisille sälytetyn valvontatehtävän ongelmallisuudesta ei siten perustu moraaliseen argumenttiin, vaan jo toteutuneeseen työmarkkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan muutokseen. Työttömyysturvan vanhentuneisuus *työttömyysturvana* on vain looginen seuraus tästä johtopäätöksestä. Ja: koska työttömyysajan toimeentulotuen evääminen palkkatyötä vaille jääneiltä ei ole reaalisesti mahdollista, joudutaan koko perusturvajärjestelmä suunnittelemaan uudelta pohjalta. Ja silloin on edessä kannan määrittäminen kansalaispalkkaan ja kansalaistuloon.

Sellainen julkisen vallan varmistama toimeentulo, joka ei ole sidottu perinteisen palkkatyön tekemiseen, ei ole enää mikään utopistinen ajatus. Jo toteutuneita tosiasiallisen kansalaispalkan muotoja ovat työttömyyseläke, opiskelijoiden opintoraha ja kodinhoidon tuki sekä eräät taiteen ja tutkimuksen tekijöiden työn rahoitusmuodot.

Tätä argumenttia voidaan jatkaa kysymällä, mistä muista kansalaisen toiminnoista kuin opiskelusta ja omien lasten hoitamisesta julkinen valta voi maksaa korvauksen, joka varmistaa kohtuullisen toimeentulon. Todennäköiseltä näyttää esimerkiksi, että edessä oleva eläkeläisten suhteellisen väestöosuuden radikaali kasvu pakottaa kehittämään sellaisia järjestelmiä, jotka korvaavat palkkatyösuhteeseen perustuvan hoivatyön.

Kansalaistulo olisi radikaalimpi uudistus, sillä se toteuttaisi kansalaisen oikeuden toimeentuloon. Kansalaistulo olisi tulo, jonka saisi ilman ehtoja ja jälkikontrollia. Toisaalta kansalaistulon toteuttaminen voidaan myös ajatella julkisen vallan toimintojen uudelleenjärjesteyksi. Sen mahdollisuutta ja rationaalisuutta onkin perusteltu sosiaaliturvan vaatiman byrokratian purkamisen tuottamalla kustannussäästöillä.

Kansalaispalkan tai kansalaistulon toteuttaminen ovat suuria reformeja. Niiden esteenä eivät kuitenkaan ole taloudelliset, vaan yhteiskuntamoraalia koskevat näkökohdat. Ydinongelma on sama kuin työllistämisen ja työttömyysajan toimeentuloturvan kytkennän purkamisessa: voidaanko luopua kansalaisiin kohdistuvasta kontrollista?

Ajatuskuvio, jossa palkkatyön normaalius tulolähteenä ja työttömyys palkkatyön puutteena käyvät kyseenalaisiksi uudelle vuosituannelle siirryttäessä, ei siten ole perusteetonta spekulatiota. Jos tämä mahdollisuus toteutuu, joudutaan vastaamaan uudenlaisiin kysymyksiin. Mikä muu kuin palkkatyö voi määrittää normaalisuuden yhteiskunnassa? Ja edelleen: mitä työttömyys silloin olisi?

LÄHTEET

Työmarkkinoiden valtiollisesta sääntelystä ja politiikan muuttuneista edellytyksistä.

Kalela, Jorma: *Näkökulmia tulevaisuuteen. Paperiliiton historia 1946—1986.* Paperiliitto 1986.

Kalela, Jorma: *Työttömyys 1900-luvun suomalais-*

sa yhteiskuntapolitiikassa. Valtion painatuskeskus/Työvoimaministeriö 1989.

Kalela, Jorma: Työvoimapolitiikan katkokset ja jatkuvuus. *Työkkönen* 1989: 2, s. 26—27.

Kalela, Jorma: Neljäkymmentäluvun työministeriösuunnitelmat ja 1990-luvun työpolitiikka. *Työkkönen* 1989: 3—4, s. 24—26.

Kalela, Jorma: Kansalaiset, poliittinen järjestelmä ja yhteiskuntamoraali. *Tiedepolitiikka* 15 (1990): 2, s. 5—16.

Kalela, Jorma: Mikä kysymys työttömyysturvakan sa- laistulo on? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 86 (1990): 3, s. 326—332.

Historiallisen ajan ongelmasta

Kalela, Jorma: Onko historian aika mennyt sijoiltaan? *Historiallinen Aikakauskirja* 88 (1990): 1, s. 39—57.

Kalela, Jorma: Historiantutkimus ja narratiivisuus. *Ajatus* 46. *Filosofisen yhdistyksen vuosikirja* 1989, s. 161—193.

Kalela, Jorma: Kulttuurintutkimuksen historiat. *Suomen Antropologi* 15 (1990): 1, s. 13—29.