

Taloudelliset riskit ja sosiaalipolitiikan haasteet¹

Pertti Koistinen, YTT, professori, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos, Tampereen yliopisto

Janus vol. 16 (1) 2008, 47-57

Taloukasvun varjossa

Teoksessaan ”Tehtaan varjossa” (1932)

Toivo Pekkanen kuvasi varhaisen teollistumisen vaihetta ja työläisperheiden pillikaulaisten nuorten varttumista aikuisiksi. Teos on ajankuva teollistumisen varhaisten vaiheiden sosiaalisesta muutoksesta ja sen sosiaalisista jännitteistä. Myöhemmin 1980 – luvun lopulla Pertti Haapala julkaisi väitöskirjan, jossa hän tutki teollistumisen ajan yhdyskuntien kehitystä ja otsikoi teoksensa ”Tehtaan valossa” (1986). Otsakkeella hän halusi tuoda esille teollistumisen kasvu- ja hyvinvointivaikutuksia ja ennen kaikkea sitä, miten teollistuvien yhdyskuntien (tekstiiliteollisuus ja kaivostoiminta) kasvu vaikutti myös niitä ympäröivän maaseudun kehitykseen. Tämän lisäksi teollistuminen johti työläisten organisoitumiseen ja hyvinvointipalvelujen kehittämiseen kasvu- ja kaupunkikeskuksissa.

Tartun näihin kahteen metaforaan – tehtaan varjossa ja tehtaan valossa – ja pohdin nyt jo toistakymmentä vuotta jatkuneen taloukasvun ja rakennemuutoksen mukanaan tuomia sosiaalipoliittisia haasteita.

Oletettavasti voimme olla yksimielisiä siitä, että Suomi, sen yritykset, työvoima ja koko yhteiskunta, ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana onnistuneet aikaansaamaan taloukasvun, joka on irrottanut yhteiskunnan lamavuosien kurimuksesta. Kehitys osoittaa myös sen, että taloukasvu on merkittävä ja ehkäpä ratkaisevakin tekijä työllisyyden kasvun aikaansaamiseksi.

Taloukasvu on tuottanut suorina ja välillisinä vaikutuksina eräänlaisen kultaisen kehän: syntyi uusia työpaikkoja (teknologiateollisuus), kertyi verotuloja, jotka mahdollistavat julkiset investoinnit (sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelut), ja syntyi ostovoimaa ja yksityisen kulutuksen kautta työtä (rakennustoiminta, palvelujen kulutus).

Pitkäaikaiset ja määrätietoiset investoinnit koulutukseen, sosiaaliturvaan ja eri puolilla maata sijaitseviin kasvukeskuksiin loivat hyvät edellytykset kansainvälisestäkin verraten nopeaan rakennemuutokseen ja taloukasvuun. Tärkeintä lienee kuitenkin se, että yhteiskunta on turvannut yrityksille työvoimaa, jonka tiedot, taidot ja tuottavuus ovat maailman huippuluokkaa. Se on aikaansaatu pitkäjänteisillä investoinneilla sosiaali- ja hyvinvointipoliittisin järjestelmiin, kuten koulutus-, kuntoutus-, lasten päivähoito- ja vanhempainvapaaajärjestelmiin. Myös työelämän suhteita on kehitetty sopimuksin, lainsäädännön sekä osallistumis- ja myötämäärämisjärjestelmien avulla. Työvoimaresurssien kehittäminen onkin nyky-yhteiskunnassa vähintään yhtä vaativa ja voimavaroja edellyttävä tehtävä kuin pitkäjännitteisten ja riskejä sisältävien tuotannollisten investointien tekeminen.

Taloukasvu ei ole kuitenkaan ongelmatonta. Se ei ole ratkaissut kaikkia ongelmia eikä se ole tavoittanut kaikkia yhteiskunnan ryhmiä, vaan ratkaistavaksi on jäänyt monia kysymyksiä: Ensinnäkin keskittymis- ja urbanisoitumiskehityksen seurauksena on syntynyt valtava liikenteen,

palvelujen, asumisen, jne. kehittämisen tarve (Helsingin seutu, muut kasvukeskukset ja maa-seutu). Arvioitavana ovat myös talouskasvun ympäristövaikutukset (energiatarve, kulutus, ilmasto- ja ympäristö- ja liikenne). Alueellinen erilaistuminen ja siihen liittyvä väestö- ja hyvinvointierojen kasvu ja pitkien työmatkojen yleistyminen saavat kysymään, miten nyky-yhteiskunnassa voimme sovittaa yhteen palkkatyön, hoivan ja itsensä kehittämisen (Jolkonen ym. 2003; Taimio ym. 2007). Globaalin kilpailun aiheuttama epävarmuus sekä ennen kaikkea yritysten nopeat sijaintipaikan vaihdot (locational flexibility -strategia) vaatii miettimään, miten työvoimavarojen ja sosiaalisten innovaatioiden kehitys turvataan, kun yritykset irrottautuvat sijaintipaikoistaan ja poimivat pulhasta vain rusinat (Koistinen 2007a). Lyhytkestoisien työsuhteiden yleistymisen vuoksi tulisi ratkaista joustavuusvaatimuksiin, mutta millaisia vaatimuksia silloin voitaisiin esittää työvoima- ja työsuhdetähtäimelle, joka tukisi myös työntekijöiden hyvinvointia (Muffels & Luijkx 2004; Heejeung 2006). Kun palkkatyön, yrittämisen, ei-palkkatyön ja sosiaalisen aktiivisuuden rajat ovat käyneet epäselviksi, tulisi tämä ottaa huomioon myös työvoima- ja sosiaaliturvapolitiikassa sekä koulutus- kuin hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. (Schmid 2006; Koistinen 2007b)

Talouskasvun aikaansaama hyvinvoinnin ja työllisyyden kasvu ei siis ole ollut kivutonta eikä se ole tavoittanut kaikkia, vaan talouskasvun varjossa on syntynyt ongelmia, jotka haastavat uudistamaan perusturvaa, vahvistamaan aktiivista työvoimapolitiikkaa, sääntelemään globalisoituvien yritysten toimintaa ja kysymään, millaista olisi se uusi sosiaalipolitiikka, joka vastaisi taloudellisiin riskeihin.

Globalisoituvan talouden sosiaaliset riskit

Aivan samalla tavoin kuin Suomen teollistuminen herätti aikoinaan kysymyksiä teollisen kehityksen valosta ja varjosta, on myös talouden globalisoituminen herättänyt kaksi vastakkaista tulkintaa globalisaation sosiaalisista ja hyvinvointivaikutuksista. Optimistit näkevät globalisaation välttämättömäksi ja korostavat, että kansainvälistymällä yritykset hakevat kasvun edellytyksiä sieltä, missä on potentiaalista kysyntää ja resursseja. Näin yritystoiminnan kansainvälistyminen voidaan nähdä pelastuksena myös yritysten aikaisempien sijaintialueiden taloudelliselle kehitykselle. Kehittyessään kansainvälistyminen johtaa myös lisääntyvään yhteistyöhön, vuorovaikutukseen ja syvenevään työnjakoon ja nostaa työn tuottavuutta ja sitä kautta hyvinvoinnin edellytyksiä. (Golub 1997; Gitterman, 2003; Held & McGrew 2004.)

Pessimistit ovat kyseenalaistaneet talouskasvun itsestään selvänä pidetyn siunauksellisuuden viittaamalla lisääntyviin epävarmuustekijöihin ja siihen, että kiristyvän kilpailun ja eriarvoisuuden olosuhteissa kansainväliset yritykset pyrkivät minimoimaan epävarmuutta ja hajauttamaan riskit. Se voi tarkoittaa, että yritykset välttävät vahvoja ja pitkäaikaisia sitoutumisia sijaintipaikkoihin ja pyrkivät joustavuuteen niin työ-, pääoma- kuin tuotemerkkinoilla. Yritykset vastaavat siis kasvaviin riskeihin hajauttamalla riskejä ja siirtämällä niitä alihankintayritysten ja työntekijöiden kannettavaksi tai, kuten Breen (1997) toteaa, yritykset pyrkivät ulkoistamaan riskit (*recommodification of risks*). Valta-asemaansa puitteissa yritykset vetäytyvät vastuusta ja hyödyntävät vallan ja vastuun epäsymmetriaa. Työnantaja voi esimerkiksi purkaa työsuhteen millä hetkellä tahansa, mutta mitkä ovat työntekijän mahdollisuudet ja vaihtoehdot silloin kun yritys taloudellisista syistä siirtää tuotantoa paikkakunnalta tai maasta toiseen. Yrityksen vastuu voidaan tulkita aina taloudellisen tilanteen ja markkinoi-

den mukaan, mutta työntekijän vastuu omasta ja yhteisön hyvinvoinnista ei ole vaihdettavissa eikä aliarvostettavissa. Työnantajat voivat myös hajauttaa irtisanomisista aiheutuvia kustannuksia turvautumalla vuokratyövoimaan ja määräaikaisiin työsuhteisiin. Globalisaation kontekstissa tämä näkyy niin, että yritykset siirtävät riskit alihankkijoiden, valtion, kuntien ja työntekijöiden kannettavaksi. Työmarkkinoilla riskien ulkoistamisen ja hajauttamisen strategia näkyy kasvavana epävarmuutena, työsuhteiden katkoksinä, työurien pirstaloitumisena, työmarkkinoiden lohkoutumisena ja siten epävarmuuden hajautumisena työvoiman eri ryhmille. Tuotannollisilla muutoksilla on suoria ja epäsuoria vaikutuksia myös sijaintipaikkakunnan talouteen ja hyvinvointiin.

Rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen ja toimeentulon riskit

1990-luvun aikana niin Suomessa kuin muissakin teollisuusmaissa toteutettiin talouspoliittisia valintoja, joilla on ollut merkittäviä vaikutuksia väestön hyvinvointiin. Yksi sellainen muutos oli pääomamarkkinoiden vapauttaminen ja sijoitus- ja finanssimarkkinoiden luominen perinteisen pankkitoiminnan rinnalle. Rahoitusmarkkinoiden syntyminen ja kansainvälinen avautuminen toi rahoitusmarkkinoille uusia toimijoita ja kilpailua. Se loi edellytyksiä talouden modernisoitumiselle ja talouskasvulle. Näin ajatellen rahoitusmarkkinoiden syntyminen oli viime vuosikymmenten nopean rakennemuutoksen ja talouskasvun edellytys. On vaikea kuvitella, miten muutoin suomalaiset yritykset olisivat saaneet investointien edellyttämän rahoituksen. Institutionaalisten sijoittajien aktivoituminen ja pörssi olivat tie ulos perinteisestä pankkivallasta ja pääomamarkkinoiden rajoitteista, mutta samalla se muutti yritysten, pankkien ja pääomien välisiä suhteita. Yritykset alkoivat käyttää yhä enemmän muita rahoituslähteitä kuin pankkeja investointiansa rahoittajina. Näin ne tietenkin

vapautuivat pankkien vallasta, mutta joutuivat hyväksymään sijoittajien intressit. Kyse on merkittävästä yritysten ja pääomien välisten suhteiden muutoksesta, joka on vaikuttanut myös työn ja pääoman sekä työntekijöiden ja väestön eri ryhmien välisiin suhteisiin.

Rahoitusmarkkinoiden vaikutukset yritysten investointipäätöksiin ja kilpailuasemiin ovat monimutkaiset, mutta se ainakin voidaan sanoa, että sijoittajien intressit ja rahoitusmarkkinoiden heilahtelut alkoivat yhä keskeisemmin ohjata yritysten päätöksiä. Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja kansainvälistyminen kavensi myös hallitusten ja poliitikkojen mahdollisuuksia kontrolloida pörssiyritysten päätöksentekoa. Tämä on luettavissa pörssiyritysten politiikasta ja tiedotteista, joissa investointipäätöksiä, tuotannon siirtoja ja saneerauksia perustellaan vetoamalla yhä useammin sijoittajien odotuksiin. Kansainvälistyneissä yrityksissä se on johtanut siihen, että sijoittajien odotukset menevät yrityksen muiden yhteiskunnallisten vastuiden edelle (Jarvanne 2007; Häikiö, Ojala & Siponen 2007). Pörssiyritykset esimerkiksi perustelevat strategisia päätöksiään, yrityskauppoja, laajennuksia, toimialarationalisointeja, tuotantolaitosten siirtoja jne. kansainvälisen kilpailun näköaloilla ja sijoittajien odotuksilla (Jarvanne 2007). Sijoittajien valta tulee esille myös siten, että valtio ja muut yhteiskunnalliset instituutiot ovat menettäneet talouspoliittista ohjaus- ja kontrollivaltaansa. Valtion ja poliitikkojen puuttumista pörssiyritysten toimintaan on pidetty sopimattomana ja mahdollittomana jopa silloin, kun valtio on yritysten merkittävä omistaja ja sijoittaja (vrt. Telia-Sonera, Kemira, Stora-Enso).² Tällä tavoin valtio on luovuttanut talouspoliittista valtaa sijoittajille ja yrityksille (Held & McGrew 2004).

Kun sijoittajien intresseistä tuli entistä tärkeämpiä talouden ja yritysten strategiaan valintoihin vaikuttava tekijä, astui perinteisten omistajien ja yrityksiä rahoittavien pankkien ohjauksen ja kontrollin sijalle sijoittajien intresseihin perustu-

va (*pro-shareholder corporate governance*) yritystoiminnan ohjaus. Se merkitsi uutta käytäntöä talouden poliittisessa ohjauksessa. Perinteisiä valta- ja omistussuhteita lähellä ollut oikeisto vastusti aluksi tätä kehitystä ja pyrki pitämään päätöksentekovallan yritysten omistajien ja liikkeenjohton käsissä. Sitä vastassa oli poliittinen keskusta ja vasemmisto, joka näki rahoitusmarkkinoiden luomisen, ja sitä vastaavan yrityslainsäädännön uudistamisen, keinoksi nopeuttaa talouskasvua ja talouden modernisoitumista. Näin poliittinen keskusta ja vasemmisto tuli sohaiseksi vallassa olleiden taloudellisten eliittien valtaa ja puolusti talousreformin nimissä nousevaa keskiluokkaa ja sen taloudellisia intressejä. Näin tapahtui muissakin teollisuusmaissa, kuten Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdysvalloissa, vaikka maiden taloudelliset ja rahoitusmarkkinoiden rakenteet ja valtasuhteet ovat erilaiset (Cioffi & Höpner 2006).

Jälkikäteen voidaan sanoa, että rahoitusmarkkinoiden muodostuminen hajotti entiset taloudelliset valtarakenteet ja loi edellytyksiä suomalaisten yritysten nousemiseksi kansainvälisiksi toimijoiksi. Toiko se sittenkään valtaa keskiluokalle ja miten kävi toimeentulon riskien?

Voiko työväestö vakuuttaa itsensä talouden riskeiltä?

Silloin kun yritysten valintoja ohjaavat kansainvälisen kilpailun näkökohdat (taistelu markkina-alueista, raaka-aineista ja halvemmista tuotantokustannuksista) ja sijoittajien odotukset, voivat rationalisoinnit, kuten toimintojen siirtäminen paikkakunnalta toiselle tai maasta toiseen, kohdistua jopa kannattavaan toimintaan. Silloin taloudellisen toiminnan riskit ovat vaikeasti ennakoitavissa ja ne jakautuvat eri tavoin väestön eri ryhmille. Ne, jotka ovat sijoittaneet toimintojaan saneeraavan yrityksen osakkeisiin, voivat saada voittoja, ja ne, jotka menettävät työpaikkansa, menettävät tulonsa. Saneeraavan yrityksen

vanha sijaintipaikka kokee verotulojen menetyksen ja uusi sijaintialue talouskasvun. Sosiaalivakuutusrahastot joutuvat puolestaan valtion ja kuntien kanssa sosiaaliturvan, muutosturvan ja työvoimapolitiittisten tukitoimien maksumiehiksi. On kuitenkin oletettavaa, että taloudelliset riskit ja riskitietoisuus koskevat eri tavoin väestön eri ryhmiä.

Perrotti & ja von Thadden (2006) ovat arvioineet sitä, miten riskit mahdollisesti vaikuttavat väestön eri ryhmien riskitietoisuuteen ja miten yhteiskuntaluokat - yläluokka, keskiluokka ja alaluokka - pyrkivät suojautumaan taloudellisista riskeiltä ja millaisen riskien hallinnan politiikan kannalle ne asettuvat. He olettavat, että eri yhteiskuntaluokilla on erilaisia kokemuksia taloudellisista riskeistä ja niillä on myös erilaiset resurssit ja keinot suojautua talouden suhdannevaihteluiden, rahoitusmarkkinoiden, julkisen talouden ja yksittäisten yritysten riskeiltä. On siis oletettavaa, että yhteiskuntaluokat päätyvät myös kannattamaan erilaisia politiikkamalleja.

Siitä, miten eri väestöryhmät suhtautuvat talouden riskeihin, voidaan esittää kolme väitettä. Poliittikan tutkijat väittävät, että inhimillisen pääoman riskiä ei voida hajauttaa kuten finanssimarkkinoiden riskiä. Tämä rajoittaa merkittävästi äänestäjien ja työntekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa esimerkiksi rahoitus- ja pääomamarkkinoiden riskeistä aiheutuviin toimeentulon riskeihin. Tämän tietäen työntekijät pyrkivät vaikuttamaan yritysten päätöksentekoon ja kannattavat sen hajauttamista. (Perrotti & von Thadden 2006, 146.) Vaikka äänestäjät ja työntekijät eivät voi suoraan vaikuttaa yritysten päätöksentekoon edes valtiojohtoisissa yrityksissä, voivat työntekijät ainakin periaatteessa vaatia tiukempaa yritysten toiminnan kontrollia ja tukea niitä investoijia, joiden ajattelevat toimivan niin, että se vastaisi työntekijöiden intressejä, oli sitten kyse pankkien, institutionaalisten sijoittajien tai rahoitusyhtiöiden toiminnasta. On kuitenkin oletettavaa, että se, miten nämä

sijoitukset vastaavat yksittäisten työntekijöiden tai äänestäjien intressejä, riippuu olennaisesti yksilöiden varallisuudesta ja asemasta (Perrotti & von Thadden 2006, 146.). Korvaukseksi inhimillisen pääoman riskeistä työläiset ovat vaatineet kompensatioita ja osuutta marginaalituottavuudesta. Samaan aikaan, kun muut äänestäjät voivat pyrkiä rajoittamaan työntekijöiden vaatimuksia ja sallivat yritysten hajauttavan yritystoiminnan riskejä, pyrkivät köyhemmät työntekijät vastustamaan finanssimerkkien vapautta ja haluavat pikemminkin kompensatioita työtulojen riskeille ja vaativat tiukempaa pankkien kontrollia. Heikommassa asemassa olevan työvoiman aseman tekee vaikeaksi kuitenkin se, että ylä- ja keskiluokan työntekijät äänestävät alhaisempien kompensatioiden ja lievemmän kontrollin puolesta.

Vaikka edellä sanottu kuulostaa pikemminkin poliittisen taloustieteen ja politiikan tutkimuksen kuin sosiaalipolitiikan piiriin kuuluvalta kysymykseltä, on sillä erittäin merkittävä sosiaalipoliittinen sisältö. Sikäli kuin pääomat ja varallisuus ovat keskittyneet rikkaammille ja tällä ryhmällä on myös yritysspesifiä inhimillistä pääomaa, voidaan olettaa, että he kannattavat sääntelyn ja kompensatioiden sijasta pankkien valtaa ja vapaita rahamarkkinoita. Sen sijaan rikkaat jättävät vähemmälle huomiolle taloudellisten riskien tasoittamisen ja sosiaalipolitiikan kehittämisen. Toisaalta taloudellinen ja poliittinen eliitti on myös sikäli erityisasemassa, että sillä on yksilölliset työsopimukset, jotka sisältävät kompensatioita työsuhteen purkamisen varalta.³ Avainasemassa on kuitenkin kasvava ja vaurastuva keskiluokka, joka asemaansa luottaen uskoo hyötyvänsä globaalista kilpailusta ja saa osan tuloistaan ja varallisuudestaan säästämisen ja sijoitusten, mm. eläkerahastojen tuottojen kautta. Siksi se on heikommassa asemassa olevia työläisiä herkemmin valmis kannattamaan rahoitusmarkkinoiden vapautta ja sellaista sosiaalipolitiikkaa, joka pikemminkin tukee kuin kompensoi rakennemuutoksen riskejä (Perrotti

& von Thadden 2006, 147; Gough 2000). Pohjoismaissa keskiluokka näyttää kuitenkin olevan siitä erikoinen, että se kannattaa hyvinvointivaltiota ja hyvinvointipalveluja, jopa silloin kuin ne uhkaavat nostaa verotusta.

Heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien työntekijöiden tulot muodostuvat pääosin vain työtuloista ja tulonsiirroista. Kun työtulojen riskejä (työpaikan menetystä) ei voi vakuuttaa, jää työväestön ainoaksi toivoksi sosiaalivakuutus ja tulonsiirrot, joita se pitää toimeentuloturvan ja riskirahoituksen muotoina. Sosiaalivakuutuksella ja tulonsiirroilla on kuitenkin rajansa, jos yhteiskunnan enemmistö on markkinahenkistä ja vastahakoista kiristämään yritysten verotusta ja tuloverotusta. Kompensaatiolinjan vaihtoehto voisi olla se, että työntekijät saisivat yritysdemokratia- ja yhteistoimintalakiin kautta riittävästi määräysvaltaa yritysten päätöksenteossa. Monet esimerkit viittaavatkin siihen, että globalisoituvassa taloudessa ay-liike etsii uusia toimintamalleja ja vaikuttamisen keinoja. Se pyrkii laajentamaan sosiaalisia oikeuksia ja hakee tasapainoa taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kesken.

Eri yhteiskuntaluokilla on siis toisistaan poikkeavat intressit ja keinot suojautua taloudellisilta riskeiltä. Mutta ovatko nuo valinnat todellisia ja mahdollisia esimerkiksi silloin, kun kansainväliset rahoitusmarkkinat määrittävät yritysten toimintaa ja julkisen talouden liikkumavaroja? Voivatko silloin työntekijät ja yhteiskunnan eri ryhmät suojautua talouden riskeiltä ja vaikuttaa hyvinvoinnin kehitykseen? Voidaan väittää, että palkansaajat eivät voi vakuuttaa itseään talouden riskeiltä (investointirisikit ja työtulojen menetys), mutta sosiaalivakuutusta kehittämällä ne voivat pyrkiä tasoittamaan taloudellisten riskien yhteiskunnallisia ja yksilökohtaisia vaikutuksia. Malli tarkoittaisi, että yritykset kantavat yritystoiminnan riskit ja palkansaajat taloudellisista riskeistä aiheutuvat sosiaaliset riskit. Se edellyttäisi kuitenkin sosiaalivakuutuksen jatkuvaa kehittämistä

tä ja vahvistamista niin, että sosiaalivakuutus ja riittävät varannot antaisivat yhteiskunnalle, politiikalle ja väestön eri ryhmille mahdollisuuden kehittää sosiaalisia turvaverkkoja. (Perrotti & von Thadden 2006, 160). Globalisoituvassa taloudessa taloudelliset riskit ovat kuitenkin sitä luokkaa, että useimmissa maissa on herännyt kysymys, pystyykö sosiaalivaltio enää pusku-roimaan kaikkia riskejä. Toisaalta voidaan myös kysyä, onko se oikeudenmukaista muidenkaan yritysten kannalta, jos yritykset voivat hajauttaa ja siirtää riskinsä ilman omaa vastuuta valtion, kuntien, alihankkijoiden ja työntekijöiden kannettavaksi.

Tulojen vaihtelut ja epävarmuus haastavat perusturvan

Gloobaalien riskien lisäksi uutena sosiaaliturvan haasteena ovat yhteiskunnan sisäiset jaot ja ennen kaikkea kasvava työssä käyvä köyhälistö (Airio 2007; Ollikainen 2006). Lyhytkestoisten työ- ja palvelusuhteiden yleistymisen ovat synnyttäneet prekariaatin, joka on muita ryhmiä heikommassa asemassa sosiaaliturvan, toimeentulon, työsopimusten ja uralla etenemisen mahdollisuuksien suhteen. Tämä lienee tällä hetkellä keskeisin syy, joka haastaa kehittämään sosiaaliturvajärjestelmiä ja luomaan kaikille oikeudet toimeentuloon, kehitykseen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Lyhytkestoisten työsuhteiden yleistymisen ja työmarkkinoiden joustavuustarpeet voidaan tulkita myös niin, että ne haastavat kehittämään uuden sukupolven sosiaaliturva- ja hyvinvointipalvelujärjestelmiä, jotka huomioivat työmarkkinoiden dynamiikan ja suuntautuvat "kompensaatiolinjan" sijasta ennakoiviin ja preventiivisiin tukimuotoihin. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että uudistuksissa olisi edettävä kahdella tasolla: Yhtäältä olisi vahvistettava kaikille yhtäläistä, universaalia perusturvaa ja toisaalta perusturvan rinnalle olisi kehitettävä sosiaaliturvajärjestelmiä, jotka tukevat yksilöiden valinnanmahdollisuuksia ja kannustavat sosiaali-

seen, taloudelliseen ja työmarkkinaliikkuvuuteen (vrt. Schmid 2006).

Toinen syy on se, että sitten kansaneläkejärjestelmän luomisen ja 1980 ja 1990 –luvuilla laajennettujen sosiaalisten oikeuksien (lasten päivähoito, vanhempainlomat, terveystalvet jne.), Suomessa ei ole tehty sellaisia sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksia, jotka olisivat kohdistuneet koko työikäiseen väestöön. Kansaneläkkeen kaltaiset kaikille yhteiset sosiaaliturvan muodot ovat menettäneet tasoittavan merkityksensä, ja painopiste on siirtynyt työsuhdeperusteisten järjestelmien (työeläke, työterveyspalvelut, uudelleen koulutus ja muutosturva) kehittämisessä (Kangas 2006). Tästä johtuen ne työikäisen väestön ryhmät, jotka ovat työsuhteiden, työhistorian jne. suhteen muita heikommassa asemassa, ovat jääneet myös sosiaaliturvan, toimeentulon ja hyvinvointipalvelujen suhteen muita heikompaan asemaan. Pienituloisuus ja köyhyys eivät ole siis vain markkinoiden aikaansaama vaan myös nykyisten sosiaaliturvajärjestelmien vahvistama ilmiö.

Arvio, että nyt olisi ennen kaikkea perusturvan kehittämisen vuoro, saa tukea myös tutkimuskirjallisuudesta. Kansainvälisessä keskustelussa ehkä parhaiten perusteltuna ja sittemmin lan Goughin (2000) perusteellisesti arvioimana kantana voidaan pitää Philippe van Parijsin (1995) esitystä perustulosta. Teoksessaan "Real Freedom for All?" van Parijs perusteli perustuloa ja korosti, että se toteuttaisi samanaikaisesti sekä liberalismien ihanteiden mukaisen yksilöiden vapauden että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden. Poliittisesti se tarkoittaisi, että ihmisten perustarpeet ja yksilön vapaudet sidottaisiin perustulon muodossa yhteen. Se voitaisiin tulkita joko liberaaliksi egalitarismiksi tai solidaarisiksi oikeudenmukaisuudeksi. Teoreettisesti se merkitsisi etäännyntymistä rawlsilaisesta oikeudenmukaisuuden käsitteestä ja lähentymistä Dworkin, Senin, Arnesonin ja Cohenin teorioiden suuntaan (Gough 2000, 2004). Pohjoismaisesta nä-

kökulmasta katsoen se johtaisi universalismin vahvistamiseen ja takaisi kansalaisille reaalisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden. Samalla kun perustulo vähentäisi työntekijöiden riistoa van Parijs ajatteli sen vahvistavan sekä solidaarista patriotismia että globaalisti kestäväää kapitalismia.

Suomessa tunnetaan hyvin tämä kansainvälinen keskustelu, mutta meillä on myös merkittävää itsenäistä keskustelua. Se käynnistyi eri nimikkeillä (perustulo, kansalaispalkka, kansalaistulo jne.), sen toteuttamiseksi on esitetty useita malleja,⁴ ja sitä on esitetty lääkkeeksi köyhyyteen, syrjäytymiseen, työttömyyteen ja informaalin hoivatyön palkaksi. Itse ajattelen, että perustulo voisi kuroa kiinni sosiaaliturvan ja sosiaalisten oikeuksien häviäjien ja voittajien välistä eriarvoisuuden kuilua ja olla merkittävä keino toimeentulo- ja sosiaaliturvan parantamiseksi.

Nykyisessä keskustelussa varaukseni liittyvät ensisijaisesti perustulomallin työllisyysperusteluihin. Perustulo voi tukea työllisyyttä ja toimeentuloa pienituloisten ja epäsäännöllisiä tuloja saavien työntekijöiden (taiteilijat, tutkijat, freelancerit, tukityöllistetyt jne.) kohdalla, mutta en usko sen olevan oikea ratkaisu rakenteelliseen työttömyyteen ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan vintoutumiin. Esimerkiksi taiteilijoiden köyhyys on tunnettu ja tunnustettu jo kymmenet vuodet, mutta silti siihen ei ole saatu ratkaisua.

Perustulon on toivottu selkeyttävän ja tasoitavan erilaisten syysperusteisten sosiaaliturvan muotojen suhteita, kuten äitiys- ja vanhempainvapaan aikainen minimipäiväraha, sairauspäiväraha, työmarkkinatuki, lasten kotihoidon tuki, omaishoidon tuki, kansaneläke ja kuntoutustuki. Nykyisin nämä syyperusteisesti jaetut sosiaaliset tuet eriarvoistavat perusturvan saajia ja johtavat siihen, että tukia käytetään alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti. Jos esimerkiksi omaishoidon tuki on tasoltaan riittämätön, siihen voidaan

käyttää työttömyysturvaa tai lasten kotihoidon tukea jatketaan työttömyysturvalla.

Esimerkiksi Philippe van Parijs esitti kirjassaan "Real Freedom for All" (Gough 2000, 203), että perustulomalli voisi olla ratkaisu myös globalisaation aiheuttamiin turvattomuusongelmiin ja että se voisi pelastaa kapitalismin ja nostaa sen uuteen kehitysvaiheeseen. Tähän suhtaudun varauksellisesti, sillä perustulo ei iske globalisaatio-ongelmien ytimeen. Se voi parantaa maahanmuuttajien toimeentuloa ja työmarkkinoille integroitumista samalla tavalla kuin se parantaa muiden pienituloisten toimeentuloa ja työssäkäyntimahdollisuuksia, mutta se ei nähdäkseni ole keino tasoittaa globaalin pääoman ja työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden aiheuttamia riskejä. Euroopan maiden kokemusten perusteella jopa työvoiman liikkuvuus uusien ja vanhojen EU-maiden välillä voi olla moniulotteinen ja ristiriitainen prosessi (Drinkwater, Eade & Garapich 2006).

Sosiaalipoliittikkona perustelenkin perusturvan (perustulon) kehittämistä siksi, että sitä tarvitaan tasoittamaan tulojen vaihtelusta aiheutuvia riskejä. Näin ajatellen se olisi vastaus työelämän muutoksiin (lyhytkestoiset työt, freelance tyyppiset työt, pienyrittäjyys, jne.) ja niistä aiheutuvien toimeentuloriskien tasoittamisen keinona, eräänlaisena sosiaalisena vakuutuksena, ei niinkään kompensaatina tai tulonsiirtolina (Schmid 2006; Gough 2000).

Poliittisen taloustieteen paluu

Viittaamalla rahoitusmarkkinoiden vapautumiseen ja sitä kautta hahmottuviin taloudellisen toiminnan riskeihin halusin herättää kysymyksen, onko ylipäänsä mahdollista, että työväestö voisi vakuuttaa itsensä tai suojautua tulojen menettämisen (työtulot) riskeiltä. Kun yritykset kilpailevat kansainvälisillä markkinoilla, ne pyrkivät turvaamaan toimintaedellytyksensä hajauttamalla

ja ulkoistamalla riskejä (recommodification of risks) (Breen 1997). Riskien hajauttamisessa ja ulkoistamisessa yrityksillä on useita keinoja mitä tulee rahoitukseen, tuotannon määrän sääntelyyn, tuotantokustannuksiin ja työvoimaresurssien käyttöön, mutta työvoimalla riskien hallinnan keinot ovat vähissä. Tämä on tullut korostuneesti esille, kun yritykset kansainvälistyvät ja käyttävät kilpailukeinonaan joustavuuden eri muotoja tai kun ne siirtävät tuotantoaan alueelta toiselle. Yritykset hyödyntävät kullakin sijaintialueella infrastruktuurin, tuotantotuet ja työvoiman, mutta muutostilanteissa ne jättävät yritystoiminnan siirroista aiheutuvat kustannukset valtion, kuntien, sosiaalivakuutusinstituutioiden ja työntekijöiden kannettavaksi. Tämä herättää kysymyksen, onko tämä kestävä ja oikeudenmukainen tie muiden toimijoiden kannalta (Koistinen 2007b).

Siirtäessään toimintojaan tuotannollisista, kilpailu- tai kustannussyistä halvempien tuotantokustannusten maihin yritykset ovat omaksuneet työvoiman käytössä uuden strategian. Entisten työvoiman joustavuusmuotojen, kuten työvoiman määrällisen sopeuttamisen, toimintojen ulkoistamisen, palkka- ja työaikajoustojen, lisäksi yritykset hakevat kilpailuetua sijaintijoustavuudesta (*locational flexibility*) (Stiegler 1939; Krumme 1969, 1981). Perinteisesti sijaintipaikan muutokset ovat olleet suhteellisen hitaita ja niitä on käytetty lähinnä rakennemuutoksen aikaansaamiseksi, mutta nykyään yritykset ovat valmiita hyvinkin nopeisiin sijaintipaikan vaihtoihin. Selityksenä voi olla se, että uusi teknologia mahdollistaa tuotannon siirrot. Toinen selitys on se, että tuotannon siirroista aiheutuvat kustannukset ovat yrityksille pienet ja yritykset voivat siirtää sijaintipaikan vaihdosta aiheutuvia kustannuksia toisten toimijoiden, kuten alihankkijoiden ja yhteiskunnan, kannettavaksi.

UPM:n Voikkaan, Perloksen ja Stora Enson kaltaiset tapauksessa saavat kysymään, kenellä on oikeastaan vastuu yritystoiminnan muutoksista aiheutuvista yhteiskunnallisista kustannuksista.

Riittävätkö nykyiset puskurit ja kestäkö niiden rahoituspohja? Vai tulisiko vastuita ja kustannuksia jakaa uudella tavalla?

Se, ettei tällaisissa tilanteissa synny vastavoimia tai pyrkimyksiä yritystoiminnan muutosten aiheuttamien riskien hallintaan, johtuu monesta eri tekijästä. Yksi merkittävimpiä syitä vastarinnan vähyyteen lienee kuitenkin, että äänestäjien ja työläisten intressit ovat hajautuneet. Taloudellinen eliitti ja vaurastuva keskiluokka ovat taipuvaisia hyväksymään markkinoiden vapauttamisen siinä uskossa, että se johtaa parempaan talouskasvuun ja tuottaa avainasemissa olevalle työvoimalle, sijoittajille ja säästäjille kasvavaa hyvinvointia. Vahvemman asemansa perusteella nämä ryhmät voivat katsoa olevansa talouskasvun valossa ja pystyvät tasoittamaan taloudellisia riskejä myös yksityisillä työ sopimuksilla, jotka sisältävät kompensatioita irtisanomistilanteiden varalta. Tästä joukosta kuitenkin tipahtavat ne, jotka ovat köyhiä, varattomia ja joiden työmarkkina-asema on heikompi tai jotka ovat yritystoiminnan muutosten uhreja. Epävakaisissa asemissa ja varattoman työväestön ainoaksi toivoksi jää sosiaalivaltio ja sen tulonsiirrot. Tasoittavan ja kompensoivan sosiaalipolitiikan mahdollisuudet ovat kuitenkin globalisoituvassa taloudessa rajalliset, jos vaurastuva keskiluokka ei suostu tulonsiirtoihin ja suosii sellaisten sosiaaliturvan muotojen (eläkesäästäminen, etuisuuksien vastikkeellistaminen) ja palvelujen kehittämistä, jotka palvelevat enemmän sen omaa kuin köyhien asemaa. Tämän pessimistisen tulkinnan rinnalla on kuitenkin hyvä pitää mielessä se, että vaurastuva keskiluokka ei ole homogeeninen ryhmä, vaan sisäisesti eriytynyt ja sen sisällä on myös universaaleilla palveluilla ja sosiaaliturvalla kannatusta, jopa kiristyvän veronkorotusten uhalla.

Kun taloudelliset rakenteet ja yhteiskunnalliset suhteet tulevat yhä monimuotoisemmiksi, syntyy tarve hahmottaa kokonaisuuksia ja kehityksen ohjaamisen mahdollisuuksia. Oletettavasti silloin kysymys siitä, etenemmekö nyt tehtaan

valossa vai varjossa, käy yhä monimutkaisemmaksi. Pessimistit tapaavat sanoa, että globalisaatio on vain syventänyt kapitalismin ristiriitoja ja tehnyt valtiotkin voimattomiksi. Optimistit taas ajattelevat, että valtio ja politiikka eivät olisi menettäneet sananvaltaansa, jos politiikka ymmärretään uudella tavalla (Held & McGerv 2005). Sosiaali- ja hyvinvointipoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi nyt tarvitaan uudenlaista poliittista arkkitehtuuria ja kokonaisuusienn hallintaa. Siinä mielessä voidaan myös puhua politiikan paluusta. Nyt tuntuisi olevan kysyntää poliittiselle ajattelulle ja poliittiselle taloustieteelle, joka keskustelisi taloudellisten valintojen poliittisista ja sosiaalisista seurauksista.

Viitteet

¹ Alkuperäinen teksti oli puheenvuoro KELA 70 –vuotta juhlaseminaarissa 28.11.2007. Saamistani kommentteista kiitän Anneli Anttosta, Arja Jolkosta, Jouko Kajanojaa ja Tuomo Särkikoskea

² Helsingin Sanomien (13.11.2007, B5) mukaan Ministeri Häkämies on todennut: "Valtion omistus pörssiyrityksissä on vaikeaa", mutta onko kysymys oikeastaan vaikeudesta, vaan siitä, että valtion rooli on muuttunut uudessa markkinoiden ohjaamassa järjestelmässä. Eivätkö poliitikot ole tunnistaneeet keinoja, joilla valtio toteuttaisi sijoittajapolitiikkaansa niin, että se huomioisi myös taloudellisen toiminnan sosiaaliset riskit ja yhteiskunnan eri ryhmien joskus ristiriitaisetkin intressit.

³ Mallia on käytetty enenevässä määrin yksityisissä yrityksissä, kunnissa ja jopa kulttuuri-instituutioiden johdossa.

⁴ Perustulosta on sitten 1970 –luvun esitetty useitakin malleja niin Suomessa kuin muissakin Euroopan maissa. Hyvän yhteenedon Suomessa käydystä keskustelusta on esittänyt Anita Mattila (2001) väitöskirjassaan "Tarvitaan ko perustuloa". Siinä hän osoittaa, että hyvällä lapsella on useita eri nimiä kuten perustulo, kansalaispalkka, jne.

Kirjallisuus

Airio, I., (2007) Työssä mutta köyhä – Työn ja toimeentulon sidos kuudessa OECD –maassa 1970 – 2000. *Janus* 14 (3), 294 – 311.

Breen, R., (1997) Risk, Recommodification and Stratification. *Sociology* 31 (3), 473-489.

Drinkwater, S., Eade, J., Garapich, M., (2006) Poles Apart? EU Enlargement and the Labour Market Outcomes of Immigrants in the UK. IZA Discussion Paper Series nro: 2410.

Gitterman, D. (2003) European integration and labour market cooperation: a comparative regional perspective. *Journal of European Social Policy* 13(2), 99 – 120.

Golub, S. (1997) International labour standards and international trade. International Monetary Fund. Working papers WP/97/37. Washington.

Gough, I., (2000) Global capital, human needs and social policies. Wildshire: Palgrave.

Cioffi, J., Höpner, M., (2006) The Political Paradox of Finance Capitalism: Interests, Preferences, and Center-Left Party Politics in Corporate Governance Reform. *Politics & Society*, 34 (4), 463-502.

Heejeung, S. (2006) Labour Market Flexibility, for Employers or Employees? A multi-dimensional study of labour market flexibility across European welfare states. Paper prepared for the International post-graduate conference 2006 on Shaping European Systems of Work and Welfare 7th ~ 9th, September 2006 Helsinki, Finland.

Held, D. & McGrew, A., (2005) Globalisaatio – puolesta ja vastaan. Tampere: Vastapaino.

Häikiö, L. Ojala, S. & Siponen, K., (2007) Perloksen yhteistoimintaneuvottelut yhteiskuntavatuun neuvottelukenttänä: voiko vastuuta ostaa? *Työelämän tutkimus* 5(2), 95 – 106.

Jarvanne, K., (2007) Toimintoja rationalisoimassa. Diskurssianalyttinen tutkimus tuotannon muutosten perusteluista Perloksen tiedotteissa 1999-2007. Sosiaalipoliittikan pro-gradu tutkimus. Tampereen yliopisto. Sosiaalipoliittikan ja sosiaalityön laitos.

Jolkkonen, A. Jolkkonen, A. & Soininen, T., (2003) Pitkät työmatkat ja työn kuormittavuus. Joensuu yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 140.

Kangas, O. (2007) Poliittikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa: Tapani Paavonen & Olli Kangas (2007) Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Edita, 189 – 366.

Koistinen, P., (2007a) Challenges and Threats of the Locational Flexibility –

- Social Cost and Investments of Globalising Enterprises. A paper presented in the International conference of Labour Market Segmentation Theorist in Aix-En Provence. Septemb. 2007.
- Koistinen, P., (2007b) Haasteena perusturva. Teoksessa Pertti Koistinen (toim.) Työn hiipuvat rajat (tulossa).
- Krumme, G. (1969) Notes on Locational Adjustment Patterns in Industrial Geography. *Geografiska Annaler; Series B*, 51(1), 15-19.
- Krumme, G., (1981) Flexibility Views in Industrial Location and Location Decision Theory. In: John Reed (ed.) *Industrial location and regional systems*. New York: J.F.Berlin, 66-75.
- Mattila, A., (2001) Tarvitaanko perustuloa? Suomalalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien tarkastelua. Kuopion yliopisto.
- Muffels, R. Luijckx, R., (2004) Job Mobility and Employment Patterns across European Welfare States. Is there a 'Trade-off' or a 'Double Bind' between Flexibility and Security? TLM.Net Conference: Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, 26 .11. 2004, Amsterdam. [WWW-document]. [luettu 12.12.2006]
- Ollikainen, L., (2006) Pätkillä Eteenpäin – Määräaikaisissa palvelussuhteissa työskentelevien tutkijoiden ja opettajien urapolkuja Tampereen yliopistossa. *Sosiaalipolitiikan pro-gradu tutkielma*. Tampereen yliopisto.
- Perotti, E., von Thadden, E-L., (2006) Political Economy of Corporate Control and Labour Rents. *Journal of Political Economy* 114 (1), 145 – 174.
- Schmid, G., (2006) Social risks management through transitional labour markets. *Socio-Economic Review* 4(1), 1-33.
- Stigler, G., (1939), Production and Distribution in the Short Run, *The Journal of Political Economy*, 47 (3), 305 – 327
- Taimio, H., (toim.) (2007) *Taloukasvun hedelmät – kuka sai, kuka jäi ilman?* Helsinki: Kansan Sivistystyön Liitto.