

Paikallisesta globaaliin sosiaalipolitiikkaan ja takaisin¹

Teppo Kröger: YTT, yhteiskuntapolitiikan professori, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto
teppo.kröger@jyu.fi

Janus vol. 20 (1) 2012, 47–50

Janus

Paavo ja paikallisen sosiaalipolitiikan synty

Vuonna 1830 julkaistussa *Bonden Paavo* -runossaan Johan Ludvig Runeberg kuvaa, kuinka luonto koettelee Saarijärven Paavoja ja hänen perhettään vuodesta toiseen: ensin sadon vie tulva, sitten raesateet ja lopuksi vielä halla. Paavo ei kuitenkaan lannistu, hän laittaa toivon Jumalaansa ja leipään puolet petäjää, kaivaa pellolle aiempaa syvemmat ojat ja yrittää uudelleen ja yhä uudelleen. Lopulta Paavo ottaa kuin ottaakin voiton luonnonvoimista ja saa hyvän sadon. Runoa on luettu ihanteellisena kuvauksena Suomen työteliästä ja hurskaasta talonpoikaistosta tai suomalaisesta sisusta ja periksi antamattomuudesta. Tässä luennassa jää kuitenkin nähdäkseni havaitsematta runon ydin, Runebergin varsinainen sanoma. Se paljastuu vasta runon viimeisessä säkeessä jääden helposti huomamatta.

Kun Paavon vaimo iloitsee siitä, että viimein perhe saa petäjätöntä leipää, yllättää Paavo hänet:

*"Kvinna, kvinna, den blott tål att prövas,
som en nödställd nästa ej förskjuter.
Blanda du till hälften bark i brödet,
ty förfrusen står vår grannes åker."
(Runeberg 1830.)*

Saarijärven Paavo -runo todentaa ennen kaikkea paikallisen solidaarisuuden ja paikallisen sosiaalipolitiikan syntyä. Vastoin vaimonsa toivetta

Paavo jatkaa pettuleivän syömistä ja tinkii omasta hyvinvoinnistaan naapurinsa hyväksi. Paavo osoittaa todellista naapuruutta ja yhteisvastuuta: hän ei voi nauttia vauraudestaan, jos hänen naapurinsa samaan aikaan kärsii. Toisaalta Paavo tietää, että jos hän pelastaa naapurinsa nälkäkuolemalta tänä vuonna, ensi vuonna hän voi puolestaan luottaa naapurinsa apuun, jos kato sattuisi jälleen omalle kohdalle. Maanviljelijälle luonnon olosuhteet muodostavat alituisen riskin ja juuri riskien tasaamisesta keskinäisen solidaarisuuden keinoin on sosiaalipolitiikassa kysymys.

Ensimmäisessä vaiheessa riskejä tasattiin vain perheen piirissä niin että jokaisen perheenjäsenen elanto ja huolenpito tulivat iästä ja työkyvystä riippumatta turvatuiksi, mutta Paavo edustaa jo kehityksen toista vaihetta, jossa vastuunkanto alkoi ulottua omaa perhettä ulommas, omaan lähiyhteisöön. Suomalainen paikallisyhteiskunta järjestyi samoihin aikoihin ensin seurakunnaksi ja sitten kunnaksi, jotka alkoivat vähitellen ottaa vastuuta niistä työkyvyttömistä paikkakuntalaisista, joilla ei ollut perhettä tukenaan. Vuoden 1852 vaivahoitoasetuksessa sosiaaliset kansalaisoikeudet olivat jo idullaan, joskin ensisijainen vastuu hyvinvoinnista säilyi edelleen perheillä ja lähiyhteisöillä (Pulma 1994).

Paikallisesta kansalliseen sosiaalipolitiikkaan

Yhteiskunnan teollistumisen ja kaupungistumisen myötä keskinäisapu levisi 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa uudenvuotisiin kaupunkimaisiin asumis- ja työyhteisöihin ja sitä täydensivät yhdistysmuotoisen auttamistoiminnan sekä teollisuustyönantajien sosiaalisen toiminnan kasvu. Työväen vastavuoroinen tuki sai aiempaa organisoidumpia muotoja toimeentulon riskejä tasaavien työväenkassojen perustamisen myötä, joista kehittyivät sairaus- ja eläkekassat ja aikanaan valtiollisesti organisoidut sosiaalivakuutusjärjestelmät. (Jaakkola 1994.) Juuri sosiaalivakuutuksesta rakentui nousevien eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden sosiaalipoliittinen selkäranka. Sen avulla valtiovalta pyrki liennyttämään työväenluokan tyytymättömyyttä ja säilyttämään legitimitettinsä. Kansallinen sosiaalipolitiikka oli pitkään nimenomaan sosiaalivakuutuksen eri muotojen kehittämistä ja laajentamista. Pohjoismaisessa universalistisessa versiossa sosiaalivakuutuksen piiriin otettiin jopa palkkatyön ulkopuolella olevat ihmisryhmät. (Anttonen & Sipilä 2000.)

Suomessa sosiaalivakuutuksen valtiollistuminen otti aikansa, kansanvakuutukseen nojaava kansaneläkejärjestelmä perustettiin vuonna 1937, mutta sairastakuutuksen ja työeläkkeiden toteutuminen kesti 1960-luvulle asti. Tuolloin kansallinen sosiaalipolitiikka oli joka tapauksessa valmis vastaamaan nopeasti modernisoituvan yhteiskunnan uudenvuotisiin tarpeisiin. 1970- ja 1980-luku olivat suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen kultakautta, jolloin sosiaalipoliittiset reformit seurasivat toistaan. (Urponen 1994; Anttonen & Sipilä 2000.) Julkiset hyvinvointipalvelut kehittyivät tällöin hyvinvointivaltion toiseksi peruspilariksi ja saivat vahvan valtiollisen ohjauksen olosuhteissa pitkälti nykyisen muotonsa (Kröger 1997).

Kansallisesta globaaliin sosiaalipolitiikkaan

Sosiaalipolitiikan tutkimus on kohdistunut paljolti juuri kansallisen tason etuus- ja palvelujärjestelmiin, ja *vertaileva sosiaalipolitiikka* on käytännössä tarkoittanut eri kansallisvaltioiden järjestelmien vertaamista toisiinsa (ks. esim. Clasen 1999). Nämä vertailut ovat saaneet Euroopan integraatiokehityksestä merkittävästi lisää pontta. Euroopan kansallisvaltioiden yhteistyön lisääntyessä on tullut aiempaa tärkeämmäksi ymmärtää toisten maiden järjestelmiä ja myös pyrkimykset ottaa oppia toisista Euroopasta ja niiden sosiaalipoliittisista järjestelyistä ovat voimistuneet. Vaikka Euroopan unionilla ei olekaan varsinaista sosiaalipoliittista mandaattia, sen elinkeino- ja talouspolitiikalla ja niitä toteuttavilla direktiiveillä ja politiikkasuosituksilla on merkittäviä seurauksia jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan. Vähitellen sosiaalipoliittinen tutkimuskin on ryhtynyt jäsenmaiden vertailun ohessa tutkimaan *eurooppalaista sosiaalipolitiikkaa* eli Euroopan unionin sosiaalipoliittisten linjausten ja toimenpiteiden muodostamaa, varsin hajanaista mutta silti omalaatuista kokonaisuutta (esim. Leibfried & Pierson 1995; Palola 2007).

Viimeisin kehys sosiaalipolitiikan kansainvälisessä tutkimuksessa on *globaali sosiaalipolitiikka*. Tutkijat kuten Bob Deacon ym. (1997) ja Nicola Yeates (2008) (Suomessa esim. Saari 2004 ja Voipio 2011) ovat korostaneet globalisaation muuttavan sosiaalipolitiikan ja sen tutkimuksen asetelmia. Sosiaalipolitiikan klassiset teemat eivät menetä merkitystään, mutta ne asettuvat globalisaation myötä uudella tavalla, jossa korostuvat kansainvälisen talouden valtasuhteet ja niiden sosiaaliset seuraukset. Kysymys on pitkälti siitä, kuinka solidaarisuus ja vastavuoroisuus määritellään maailmassa, jossa eri maanosat ja niiden ihmisten kohtalot ja hyvinvointi riippuvat toisistaan aiempaa suuremmin ja selkeämmin.

Globaali sosiaalipolitiikka tutkii ennen kaikkea sitä, miten talouselämän, kommunikaatioteknologian, kansalaisliikkeiden ja yhteiskunnan muiden osa-alueiden yleinen globalisoituminen näkyy sosiaalipolitiikassa. Deacon (esim. 2007) on kohdistanut huomionsa erityisesti globaaleihin toimijoihin eli kansainvälisiin organisaatioihin kuten Yhdistyneisiin Kansakuntiin, Maailmanpankkiin ja Kansainväliseen valuuttarahastoon ja niiden sosiaalipoliittisiin linjauksiin. Rianne Mahon (2006) on analysoinut erityisesti OECD:n lastenhoitopolitiikkaa. Yeates (2001; 2008) on puolestaan korostanut ”alhaalta nousevaa globalisaatiota”, muuttoliikettä ja kansalaisliikkeitä ja niiden maailmanlaajuisia seurauksia. Muuttoliikkeen naisistumisen on nostanut esiin myös Arlie Russell Hochschild (2001), joka on lanseerannut käsitteen globaalit hoivaketjut (global care chains), jolla hän tarkoittaa kehittyvien maiden naisten lisääntyvää muuttoa vauriisiin teollisuusmaihin kotitalouksien lastenhoito- ja vanhuspalvelutyöhön, minkä seurauksena lähettäjämaat ja siellä olevat perheet jäävät puolestaan hoivaa vaille.

Globaalista glokaaliin sosiaalipolitiikkaan?

Globaalin sosiaalipolitiikan tutkijat ovat listanneet pitkän joukon globaaleja sosiaalisia ongelmia, kuten globaali köyhyys, globaali eriarvoisuus ja globaalit terveysongelmat. Näiden globaalien ongelmien ratkaisemisen on ajateltu edellyttävän globaaleja – ei siis paikallisia tai kansallisia – ratkaisuja. Avainasemaan näyttävät tällöin nousevan nimenomaan ja lähes ainoastaan globaalien tason kansainväliset organisaatiot. Jotkut tutkijat ovat kuitenkin alkaneet kyseenalaistaa väitteitä, joiden mukaan yhtäältä laajat hyvinvointivaltiot joutuvat ylitse pääsemättömiin vaikeuksiin globaalien talous- ja verokilpailun paineessa ja toisaalta paikallinen ja kansallinen näkökulma menettävät globaalien haasteiden edessä merkityksensä. Esimerkiksi John Harris

ja Yueh-Ching Chou (2001) ovat nostaneet *globalisaation* käsitteen sosiaalipoliittiseen keskusteluun. He korostavat sitä, että vaikka globaali talous ja sitä koskeva diskurssi rajoittavatkin etuus- ja palvelujärjestelmien kehitystä, niiden vaikutus sosiaalipoliittisiin käytäntöihin kuitenkin suodattuu kansallisten ja paikallisten kontekstien lävitse ja viimeksi mainituilla on yhä edelleen ratkaiseva merkitys siihen, millaisiksi kunkin hyvinvointivaltion järjestelmät lopulta muodostuvat.

Paikallinen ja kansallinen sosiaalipolitiikka eivät ole vanhentuneita näkökulmia globalisoituvassakaan maailmassa. On selvää, että monia sosiaalisia kysymyksiä on nykyisin tarkasteltava kansallisvaltiota ja myös Euroopan unionia laajemmassa yhteydessä. Sosiaalipoliittisen toimeliaisuuden viriäminen globaalilla tasolla ei kuitenkaan poista kansallisen ja paikallisen tason merkitystä. Esimerkiksi sosiaalivakuutusjärjestelmien osalta se, miten globaalien paineiden niihin annetaan vaikuttaa, ratkaistaan pääosin kansallisesti, ja palvelujärjestelmien osalta lopulliset ratkaisut tehdään tasolla, jolla palvelut tuotetaan – eli paikallisesti. Toisaalta globalisoituneessa maailmassa paikallisuus ei ole entisensä: vuonna 2012 Paavon naapuri voi olla muuttanut kaukaa ja Paavo syö maapallon toisella puolella tuotettua ruokaa – samaan aikaan, kun osa Paavon oman perheen jäsenistä asuu toisessa maanosassa. Globaalista on tullut paikallista ja paikallisesta globaalia.

2000-luvulla sosiaalipolitiikan kehitystä ei voi ymmärtää ottamatta huomioon globaaleja prosesseja, mutta yhtä heikosti muutosten tarkastelu onnistuu, jos huomio kiinnitetään pelkästään globaaliin tasoon. Etenkin jos tarkoituksena on ymmärtää, kuinka muutokset vaikuttavat ihmisten elämään ja hyvinvointiin, tutkimuksen ja päätöksenteon on syytä paneutua paikallisiin prosesseihin, tapahtuivatpa ne sitten Suomessa, Aasiassa tai Afrikassa. Ihmisten perustarpeet ovat maanosasta ja hyvinvointivaltiomallista

riippumatta lopulta samat: jokainen tarvitsee yhtäältä perustoimeentulon ja asunnon, toisaalta riittävän hoivan, terveydenhoidon ja koulutuksen. Näiden aikaan saaminen vaatii kyllä globaaleja toimenpiteitä, mutta on hyvä muistaa, että globaalit sosiaaliset ongelmat ovat samanaikaisesti myös kansallisia ja paikallisia ongelmia, jolloin niiden ratkaisutkin ovat väistämättä luonteeltaan paitsi globaaleja, myös kansallisia ja paikallisia.

Viite

¹ Puheenvuoro perustuu Jyväskylän yliopistossa 15.12.2011 pidettyyn Uudet professorit esittäytävät -juhlaluentoon.

Kirjallisuus

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalais-ta sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Clasen, Jochen (toim.) (1999) *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell.

Deacon, Bob (2007) *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.

Deacon, Bob & Hulse, Michelle & Stubbs, Paul (1997) *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*. London: Sage.

Harris, John & Chou, Yueh-Ching (2001) Globalization or glocalization? Community care in Taiwan and Britain. *European Journal of Social Work* 2 (4), 161–172.

Hochschild, Arlie Russell (2001) Global care chains and emotional surplus value. Teoksessa Anthony Giddens & Will Hutton (toim.) *On the Edge: Globalization and the New Millennium*. London: Sage, 130–146.

Jaakkola, Jouko (1994) Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Teoksessa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka & Kyösti Urponen: *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 71–161.

Kröger, Teppo (1997) *Hyvinvointikunnan aika*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Leibfried, Stephan & Pierson, Paul (toim.) (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC: The Brookings Institute.

Mahon, Rianne (2006) *The OECD and the work/family reconciliation agenda: competing frames*. Teoksessa Jane Lewis (toim.) *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, 173–197.

Palola, Elina (2007) *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio*. Helsinki: Stakes.

Pulma, Panu (1994) *Vaivaisten valtakunta*. Teoksessa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka & Kyösti Urponen: *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 15–70.

Runeberg, Joh. Ludvig (1830) 25 (Bonden Paavo). Teoksessa Joh. Ludvig Runeberg: *Dikter. St. Petersburg: J. Beggrow*.

Saari, Juho (2004) *Globaali hallinta*. Helsinki: Yliopistopaino.

Urponen, Kyösti (1994) *Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon*. Teoksessa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka & Kyösti Urponen: *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 163–260.

Voipio, Timo (2011) *From Poverty Economics to Global Social Policy: A Sociology of Aid for Poverty Reduction*. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.

Yeates, Nicola (2001) *Globalization and Social Policy*. London: Sage.

Yeates, Nicola (2008) *The idea of global social policy*. Teoksessa Nicola Yeates (toim.) *Understanding Global Social Policy*. Bristol: Policy Press, 1–24.