

Keskustelupuheenvuoro

Hyvinvointitalouden idea EU-politiikassa

Jussi Ahokas, yhteiskuntatieteiden maisteri, pääekonomisti, väitöskirjatutkija, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Itä-Suomen yliopisto

Avainsanat: EU, hyvinvointitalous, politiikka, politiikkaideat

<https://doi.org/10.51810/pt.107313>

Ideoiden merkitystä Euroopan unionin (EU) politiikan muovautumisessa on analysoitu politiikan ja poliittisen talouden tutkimuksen kentällä varsin intensiivisesti. Esimerkiksi ylikansallisen poliittisen unionin päätöksentekoa moniulotteisena kokielmana eritasoisia prosesseja kuvannut Jeremy Richardson (1996) on nostanut politiikkaideat ja niiden kehittymisen yhdeksi keskeiseksi EU-politiikan tulkintanäkökulmaksi. Myös niin sanotussa ideoiden leviämisen (*diffusion of ideas*) tutkimuskirjallisuudessa EU:ta on käytetty usein tutkimuskohteena ja esimerkkinä institutionaalisesta kokonaisuudesta, joka on toiminut tiettyjen politiikkaideoiden leviämisen areenana mutta samalla itsekin perustunut tällaiselle prosessille eurooppalaisen integraation idean kautta (ks. esim. Börzel ja Risse 2009).

Yksittäisiä EU:n politiikkalinjoja on tulkittu ideateorian näkökulmasta niin innovaatiopolitiikan (esim. Ulnicane 2015), kauppapolitiikan (esim. Daugbjerg ja Swinbank 2009; Siles-Brügge 2013), ilmastopolitiikan (Geden ym. 2018; Fizch-Roy ym. 2019), sosiaalipolitiikan (esim. Kildal 2009), koulutuspolitiikan (esim. Pagliarello 2020) kuin talouspolitiikankin (esim. Schäfer 2016; O'Dwyer 2018) alueilla. Ideoilla on havaittu olevan merkitystä EU:n niin sanottujen politiikkaparadigmojen muodostamisessa, mitä kautta myös Euroopassa harjoitettu politiikka on muuttunut, muovautunut ja ottanut uusia suuntia.

Institutionaalisen rakenteensa ja kansainvälisyytensä vuoksi EU saattaa olla monia muita politiikkakonteksteja otollisempi idealähtöiselle politiikanteolle. Vaikka näin ei olisikaan, politiikkaa kehystävien ja sitä muovaavien ideoiden tutkiminen on joka tapauksessa kiinnostava ja tarpeellinen tapa hahmottaa EU-politiikkaa. Tässä puheenvuorossa luon katsauksen Suomen vuoden 2019 EU-puheenjohtajuuskaudella esiin nousseeseen hyvinvointitalouden ideaan. Käytännössä *hyvinvointitaloudella* on tarkoitettu hyvinvoinnin ja talouden välisen suhteen johdonmukaisempaa tarkastelua sekä hyvinvointilähtöistä politiikkaa ja kansalaistoimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriön puheenjohtajuusagendan yhtenä kärkenä Suomi pyrki hyvinvointitalouden kautta nostamaan uusia näkökulmia EU:n sosiaali-, terveys-, työllisyys- ja talouspolitiikkaan. Kuvaan hyvinvointitalouden idean sisältöä, sen ympärille rakennettua politiikkaprosessia ja arvioin alustavasti tämän prosessin vaikutuksia.

Kiinnitän analyysissäni huomiota erityisesti siihen, millaista käsitteellistä joustavuutta ideoilta vaaditaan ja millaista toimintaa edellytetään, että ne voisivat menestyä politiikan määrittäjinä. Pohdin myös sitä, millainen merkitys institutionaalisilla ja poliittisilla olosuhteilla on ideoiden etenemiselle ja niiden vaikuttavuudelle.

Hyvinvointitalous kansalaisyhteiskunnassa – suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen idea kohtaa globaalin vision

Hyvinvointitalouden idea on Suomessa lähtöisin sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Kun valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö SOSTE perustettiin vuonna 2012, sen yhdeksi viestintäkärjeksi luotiin ”hyvinvointitalous”. Ajatuksena oli, että termi toimisi julkisessa keskustelussa välineenä haastaa vallitsevaa talouslähtöistä ajattelua, muistuttaa hyvinvointilähtöisen politiikan mahdollisuuksista sekä avata uudenlaista lähestymistapaa hyvinvointivaltion uudistamiseen (Särkelä 2021, 15). Talouslähtöisellä tarkoitetaan tässä kontekstissa esimerkiksi julkisen talouden tasapainoa ja yritysten sekä kansantalouden kilpailukykyä painottavaa ajattelua.

Vuosien 2015–2021 välisenä aikana SOSTEssa on tehty monipuolista työtä hyvinvointitalouden ympärillä (Ahokas 2021). Hyvinvointitalouden ideaa on kehitetty eteenpäin muun muassa käsitetyöllä, konkreettisella järjestöjen

kanssa tehdyllä kehittämistyöllä ja moniulotteisella vaikuttamistyöllä sekä Suomessa että Euroopassa. Idean tukemiseksi on siis käynnistetty tietoinen ja suunnitelmallinen prosessi, jonka eksplisiittisenä tavoitteena on ollut levittää ja juurruttaa hyvinvointitalouden ideaa eri puolille yhteiskuntaa.

Keskeistä hyvinvointitalouden idealle on ollut se, että sen ympärille on alusta asti syntynyt määrätietoista toimintaa, joka on vähitellen laajentunut kansalaisyhteiskunnasta ja sosiaali- ja terveystieteistä muualle. Ideaa on kehitelty aktiivisesti vuorovaikutuksessa muun muassa julkisen hallinnon toimijoiden, muiden kansalaisjärjestöjen sekä tutkijoiden kanssa, ja sitä on myös pyritty edistämään poliittisesti. Jos asiaa tulkitaan John Cambellin (2002) vaikutusvaltaisen politiikan tutkimuksen ideateorian kautta, hyvinvointitaloudesta on yhtäaikaaisesti onnistuttu luomaan kiinnostava diskurssi, sitä edistämään on löydetty riittävä määrä sopivia *toimijoita* ja sen idean edistämisessä on onnistuttu hyödyntämään myös sopivia *institutionaalisia suodattimia*.

Vaikka kaikki edellä kuvatut prosessit ovat edistäneet hyvinvointitalouden idean leviämistä ja sen muovautumista varteenotettavaksi politiikka-paradigmaksi, voidaan kyseenalaistaa, mahdollistivatko nämä ensisijaisesti kansalliset prosessit yksinään hyvinvointitalouden menestyksen. Kansalaisyhteiskunnan ja toimijuuden näkökulmasta suuri merkitys hyvinvointitalouden idean tukemisessa on ollut ainakin globaalilla *Wellbeing Economy Alliance* -verkostolla (WEAll).

Verkosto järjestäytyi vuoden 2017 aikana, ja se on siitä lähtien kasvanut voimakkaasti. Verkostoon kuuluu järjestöjen lisäksi niin yrityksiä, säätiöitä ja tutkimusorganisaatioita kuin myös yksittäisiä tutkijoita ja kansalaisiakin. (Abrar 2021.)

WEAll:n kautta syntynyt synergia on yhdistänyt monia hyvinvointitaloudellisia projekteja ympäri maailman saman kattokäsitteen alle. Keskeistä on ollut, että SOSTEn ja WEAll:n (sekä muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden) määritelmät hyvinvointitaloudelle ovat riittävän yhdenmukaisia – kaikkien peruslähtökohtana on hyvinvointilähtöisyys yhteiskunnassa ja politiikassa sekä laaja hyvinvointikäsitys. Riittävä käsitteellinen väljyys on taannut toimijoille niiden tarvitseman liikkumatilan mutta on samalla vahvistanut hyvinvointitalouden idean leviämistä ja antanut sille painoarvoa politiikkakeskusteluissa. Tämä kiinnostava havainto kannustanee kansalaisyhteiskuntaa myös jatkossa vastaavanlaiseen yhteistyöhön. Hyvinvointitalouden

määritelmän väljyys on mahdollistanut myös sen, että valtiot ja hallitukset ovat voineet ottaa hyvinvointitalouden idean omaan politiikka-agendaansa.

Kiinnostus herää ministeriössä

Kun Suomen valtionhallinnossa alettiin valmistautua vuoden 2019 syksyn EU-puheenjohtajuuskauteen, ministeriöt tekivät omia suunnitelmiaan tälle ajalle pitkälti osana omia kansainvälisen toiminnan linjauksiaan. Kuten Särkelä (2021, 23) on huomauttanut, sosiaali- ja terveysministeriön kyseiset linjat vuosille 2016–2019 olivat keskeinen tekijä hyvinvointitalouden idean edistämiseksi. Niissä ministeriö suorasanaisesti yhdisti ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden sekä näihin investoimisen suotuisaan taloudelliseen kehitykseen. Tämä toimi perustana sille politiikkaprosessille, joka nosti hyvinvointitalouden idean myös EU:n keskusteluihin.

Korhonen ja Mattila-Wiro (2021) ovat kuvanneet yksityiskohtaisesti tätä prosessia, josta hahmottuu määrätietoinen toiminta hyvinvointitalouden politiikkaidean edistämisen puolesta. Lisäksi idean eteenpäin työstämisen onnistumiselle keskeistä oli kansainvälisten tendenssien tunnistaminen ja niiden hyödyntäminen tiiviillä verkostoyhteistyöllä. Sosiaali ja -terveysministeriö ja Suomen EU-edustusto aloittivat hyvinvointitaloudesta (*Economy of Wellbeing*) puhumisen Brysselissä jo syksyllä 2018, jolloin muun muassa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) esitteli näkökulmansa hyvinvointitalouteen (emt., 32). Yhteistyön kantavana perusteena oli kansainvälisissä talousorganisaatioissa havaittu ajattelutavan muutos, jonka myötä organisaatiot nostivat erityisesti politiikka-avauksissaan enemmän esille hyvinvoinnin roolia kestäväen kasvun taustalla (ks. Ahokas ja Rouvinen-Wilenius 2018).

Hyvinvointitalouden edistämistä jatkettiin ennen Suomen EU-puheenjohtajuuskautta erilaisissa eurooppalaisissa keskusteluissa, muun muassa Euroopan komission virkamiesten kanssa. Näissä hyvinvointitalouden idea sai osakseen kiinnostusta ja erityisesti EU:n sosiaalisektorin painoarvoa ajateltiin voitavan vahvistaa hyvinvointitalouden kautta (Korhonen ja Mattila-Wiro 2021, 32). Kuitenkin alusta asti hyvinvointitalous esiteltiin sektorirajat ylittävänä politiikkaideana, mikä aiheutti myös hankausta esimerkiksi EU:n

talouspolitiikan valmistelusta vastaavien tahojen kanssa Suomessa (emt.). Kun Suomen EU-puheenjohtajuus kesällä 2019 alkoi, oli hyvinvointitalous kuitenkin ohjelmassa keskeisellä paikalla ja määrätietoisien pohjatyön seurauksena sitoutuminen siihen oli valmiiksi suotuisaa sekä Suomessa että Euroopassa.

Campbell (2002) on puhunut *episteemisestä yhteisöstä*, joka levittää erilaisia politiikkaideoita esimerkiksi ongelmien määrittelyyn, ratkaisukeinojen ja kehystysten kautta. Tällainen näytti muodostuvan hyvinvointitalouden idean ympärille. Kiinnostavaa hyvinvointitalouden murtautumisessa EU-tason ideaksi oli se, että se tuli yhtä aikaa kahdesta suunnasta: sekä kansainvälisten (talous)organisaatioiden ajattelun murroksesta että yksittäisen kansallisvaltion aktiivisesta toiminnasta. Tämä kuvaa hyvin politiikkaideoihin liittyvien prosessien moniulotteisuutta. Episteemiset yhteisöt nähdään usein puhtaasti kansainvälisinä verkostoina, jotka synnyttävät ideat ja sitten levittävät ne kansalliselle tasolle. EU-tason hyvinvointitalouskeskustelu osoittaa, että myös kansallisen tason ideat vaikuttavat niin sanotusti ylöspäin kansainvälisiin politiikkaideoihin vähintään niitä muokaten ja uudelleen jäsentäen.

Arvolähtöinen EU-puheenjohtajuuskausi luo alustan hyvinvointitalouden idealle

Hanna Tuominen (2020) on kuvannut Suomen vuoden 2019 EU-puheenjohtajuuskautta arvoperustaiseksi puheenjohtajuuskaudeksi. Tällä hän tarkoittaa sitä, että puheenjohtajuuskausi jäsenyi tavallista suoremmin ja julki-lausutummin tiettyjen EU:lle ja Suomelle keskeisten arvojen kunnioittamiseen ja vahvistamiseen (emt., 384). Toisin sanoen Suomen puheenjohtajuuskausi oli esimerkiksi Suomen aikaisempiin kausiin verrattuna poliittisempi. Tähän vaikutti oleellisesti se, että juuri ennen puheenjohtajuuskautta oli käyty Euroopan parlamentin vaalit, joiden aikana Euroopan komissiota oltiin vasta muodostamassa ja EU:n tulevaisuuden politiikan painopisteitä määrittelemässä (Korhonen ja Mattila-Wiro 2021, 33; Tuominen 2020, 384).

Hyvinvointitalouden idean vieminen EU-rakenteisiin soveltui tähän tilanteeseen erittäin hyvin. Sen lisäksi, että sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen EU-edustusto olivat tehneet hyvinvointitalouden kanssa kattavan pohjatyön, myös EU-puheenjohtajuuskaudelle oli mietitty tarkka vaikuttamisstrategia.

Sen keskiöön nostettiin poikkisektoraalisuus ja tietoperustaisuus, joiden kautta hyvinvointitalouden ideaa artikuloitiin (Korhonen ja Mattila-Wirolahti 2021, 33).

Hyvinvointitalouden idean esittelyssä muille EU-maille nojaututtiin kansainvälisten organisaatioiden ja erityisesti OECD:n tuottamiin perusteluihin siitä, kuinka investoinnit hyvinvointipalveluihin ja muihin hyvinvointia tukeviin rakenteisiin vaikuttavat positiivisesti talouskasvuun ja yhteiskunnalliseen kehitykseen laajemmin. OECD:n pääsihteeri Angel Gurría jopa kutsuttiin esittelemään OECD:n näkökulmaa EU:n Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston kokoukseen, jossa yleensä ei ole käytetty ulkopuolisia asiantuntijoita (Korhonen ja Mattila-Wirolahti 2021, 34).

Suomen päätavoitteena olivat neuvoston päätelmät, joiden kautta hyvinvointitalous nostettaisiin virallisemmin EU:n politiikka-agendalle. Tämä prosessi eteni sulavasti, ja EU-maiden yhteinen tahtotila hyvinvointitalouden taakse saatiin muodostumaan kivuttomasti. Lokakuussa annetut päätelmät antoivat toimenpidesuosituksia jäsenmaille, komissiolle ja EU-komiteoille, konkretisoivat hyvinvointitalousajattelun edistämistä EU-politiikassa (mm. hyvinvointivaikutusten arviointi) sekä painottivat strategista poikkisektoraalista otetta kansalaisten hyvinvoinnin tukemisessa Euroopassa (Korhonen ja Mattila-Wirolahti 2021, 35–37). Poliitiikan sisältöjen näkökulmasta tärkeimmät avaukset olivat hyvinvointi-investointien merkityksen korostaminen, olemassa olevien EU-politiikan ohjausmekanismien (erityisesti eurooppalainen ohjausjakso, ks. Elomäki ja Marttinen tässä numerossa) tehokkaampi käyttäminen hyvinvointilähtöisen politiikan toimeenpanossa sekä monipuolisempi indikaattoreiden hyödyntäminen politiikan ohjauksessa (emt.).

Vaikka hyvinvointitalouden idean edistäminen tapahtui arvoperustaisen puheenjohtajuuskauden puitteissa, liikuttiin hyvinvointitalouden idean edistämässä nopeasti melko konkreettisiinkin kysymyksiin. Tämän sopivan tasapainon löytyminen saattoi omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että hyvinvointitalouden idea resonoi niin hyvin EU-tasolla ja -rakenteissa. Hyvinvointitalouden vieminen EU-keskusteluun oli yksi Suomen puheenjohtajuuskauden onnistuneimmista avauksista kautta läheltä seuranneiden toimijoiden mielestä (Tuominen 2020, 393).

Hyvinvointitalous ja EU – missä mennään nyt?

Suomi pyrki hyvinvointitalouden idean kautta nostamaan uusia näkökulmia EU:n sosiaali-, terveys-, työllisyys- ja talouspolitiikkaan. Kuten edellä kuvasin, hyvinvointitalouden idean vieminen EU-keskusteluihin onnistui hyvin ja tuotti myös konkreettisia toimenpidesuosituksia sekä politiikkaprosesseja.

Keskeistä politiikkaidean leviämislle EU:ssa on Euroopan komission suhtautuminen siihen. Korhosen ja Mattila-Wiron (2021, 38) tulkinnan mukaan komissio oli varsin myönteinen hyvinvointitaloudelle jo Suomen EU-puheenjohtajuuden aikana ja hyväksyi kaikki neuvoston sille esittämät hyvinvointitalouspolitiikkaan liittyvät toiveet. Tutkimatta yksityiskohtaisemmin Ursula von der Leyenin komission ohjelmajärjestelmää on mahdollista sanoa, oliko Suomen edistämällä hyvinvointitalousprosessilla suoraa vaikutusta vuoden 2019 lopulla valmistuneeseen uuden komission ohjelmaan. Joka tapauksessa yksi ohjelman painopisteistä on ”Economy that Works for People”, joka vähintäänkin heijastelee hyvinvointitalouden idean mukaisia politiikkatavoitteita (emt.).

Hyvinvointilähtöisen politiikan voi siis tulkita vahvistuneen EU:ssa Suomen EU-puheenjohtajuuskauden jälkeen, mikä on ollut sekä kansalaisyhteiskunnan että Suomen valtion sosiaali- ja terveyssektorin tavoite. Vuonna 2021 Portugalin EU-puheenjohtajuuskaudella hyvinvointitalouden idean avaamaa politiikkaa vietäneen eteenpäin toukokuussa järjestettävässä EU:n sosiaalialan huippukokouksessa. Tätä varten Euroopan komissio on valmistelemassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimintasuunnitelmaa. Komission mukaan nyt on ”aika muuttaa periaatteet toimiksi ja toteuttaa ne kansalaisten elämässä” (Euroopan komissio 2021).

Suomen puheenjohtajuuskauden hyvinvointitaloudellinen viesti EU:n suuntaan oli, että vuonna 2017 esitelty pilari on tärkeä, mutta se ei yksin riitä vaan tarvitsee tuekseen poikkisektoraalista EU-tason politiikkaa (Korhonen ja Mattila-Wiro 2021, 38). Myöhempi prosessinjaljitykseen perustuva ideatutkimus voi selvittää myös sen, ovatko hyvinvointitalouden idea ja Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella tekemä työ mahdollisesti vaikuttaneet myös sosiaalisen pilarin toimeenpanon edistämiseen ja edistymiseen. Varovaisen ja alustavan tulkinnan perusteella voitaneen sanoa, että EU-politiikka on etenevässä hyvinvointitalouden idean näyttämään suuntaan.

Lähteet

- Ahokas, Jussi. 2021. Hyvinvointitaloustyö SOSTE:ssä. Teoksessa Jussi Ahokas (toim.), *Hyvinvointitaloudessa eteenpäin*. SOSTEn julkaisuja 1/2021. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 26–30.
- Ahokas, Jussi ja Rouvinen-Wilenius, Päivi. 2018. The recent policy proposals and research of international organizations from the perspective of wellbeing economy. Helsinki: SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry. https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/12/soste-stm-wellbeing-economy_report_2018.pdf [Luettu: 29.3.2021]
- Börzel, Tanja. A. ja Risse, Thomas. 2009. *The transformative power of Europe: The European Union and the diffusion of ideas*. KFG Working Paper Series, 1. Berlin: Freie Universität Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-SuhrInstitut für Politikwissenschaft Kolleg-Forschergruppe "The Transformative Power of Europe".
- Daugbjerg, Carsten ja Swinbank, Alan. 2009. *Ideas, institutions, and trade: The WTO and the curious role of EU farm policy in trade liberalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitch-Roy, Oscar, Fairbrass, Jenny ja Benson, David. 2019. Ideas, coalitions and compromise: reinterpreting EU-ETS lobbying through discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 27:1, 82–101. <http://doi.org/10.1080/13501763.2019.1567573>
- Geden, Oliver, Scott, Vivian ja Palmer, James. 2018. Integrating carbon dioxide removal into EU climate policy: Prospects for a paradigm shift. *WIREs Climate Change*, 9:4. <http://doi.org/10.1002/wcc.521>
- Kildal, Nanna. 2009. Comparing social policy ideas within the EU and the OECD. Teoksessa Rune Ervik, Nanna Kildal ja Even Nilssen (toim.), *The internationalization of social policy: Ideas, actors and impact*. Cheltenham: Edward Elgar, 20–48.
- Korhonen, Pasi ja Mattila-Wirolahti, Päivi. 2021. Hyvinvointitalous Suomen EU-puheenjohtajuuskauden kärkenä. Teoksessa Jussi Ahokas (toim.), *Hyvinvointitaloudessa eteenpäin*. SOSTEn julkaisuja 1/2021. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 31–39.

- O'Dwyer, Muireann. 2018. Making sense of austerity: the gendered ideas of European economic policy. *Comparative European Politics*, 16, 745–761. <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0129-y>
- Pagliariello, Marina Cino. 2020. Aligning policy ideas and power: the roots of the competitiveness frame in European education policy. *Comparative Education*, 56:4, 441–458. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1769927>
- Richardson, Jeremy. 1996. Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup. Teoksessa Jeremy Richardson (toim.), *European Union: Power and policy making*. London: Routledge. 3–26.
- Schäfer, David. 2016. A banking union of ideas? The impact of ordoliberalism and the vicious circle on the EU banking union. *Journal of Common Market Studies*, 54:4, 961–980. <https://doi.org/10.1111/jcms.12351>
- Siles-Brügge, Gabriel. 2013. The power of economic ideas: A constructivist political economy of EU trade policy. *Journal of Contemporary European Research*, 9:4, 597–617.
- Särkelä, Riitta. 2021. Hyvinvointitalous-käsitteestä ja sen alkuvaiheista. Teoksessa Jussi Ahokas (toim.), *Hyvinvointitaloudessa eteenpäin*. SOSTEn julkaisuja 1/2021. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 15–25.
- Tuominen, Hanna. 2020. Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus 2019. *Politiikka*, 62:4, 379–405. <https://doi.org/10.37452/politiikka.97585>
- Ulnicane, Inga. 2015. Broadening aims and building support in science, technology and innovation policy: The case of the European research area. *Journal of Contemporary European Research*, 11:1, 31–49.