

Integraatiopolitiikalla halvennettu työ¹

Lähetetyt työntekijät EU:n ”vapaiden” työmarkkinoiden armoilla

Keskustelupuheenvuorossa käsittelemme Euroopan unionin työmarkkinoiden säätelyä ja maiden välillä liikkuvien työntekijöiden asemaa. Tarkastelumme lähtökohdista on EU:n rooli yhtäältä maiden välisen kaupan ja liikkuvuuden raja-aitojen murtajana, toisaalta uusien mahdollisuuksien luojana markkinavoimien toiminnalle. Jürgen Habermasiin (2012, 3–5) nojautuen väitämme, että EU:n talouspoliittinen päätöksenteko on eriytynyt yhteiskunnallisista lähtökohdista. Päätöksentekijöitä ohjaa usko yhteiskunnasta irrallaan oleviin markkinoihin, ja sen mukaisesti he näkevät kansallisen säätelyn ja sosiaaliset suhteet esteinä työvoiman vapaalle liikkumiselle. EU:n sisäiset työmarkkinat ilmenevät myös Suomeen lähetettyjen työntekijöiden aseman kautta. Valtio ja ammattiliitot voivat vaatia lähetetyiltä työntekijöiltä vain minimityöehtoja, jotka on eksplisiittisesti kirjoitettu työskentelymaan lakiin tai määritelty direktiivissä. Palveluiden vapaan liikkuvuuden edistäminen ja EY-tuomioistuimen asiassa viime aikoina tekemät päätökset johtavat eriarvoistumiseen työmarkkinoilla ja kansalaisyhteiskunnan merkityksen uudelleenmäärittelyyn.

Tarkoituksenamme on valottaa, millaisia seurauksia Suomen työmarkkinoille on politiikalla, joka aktivoi yrityksiä käyttämään lähetettyä työvoimaa, ja joka samalla epäonnistuu takaamaan lähetetyille työntekijöille kohdemaan kansalaisten kanssa yhdenvertaiset oikeudet. Esimerkkinne tulevat rakennusalalta, jonka kehitystä Suomessa olemme tutkineet ja seuranneet jo useiden vuosien ajan, mut-

ta havaintomme voidaan ulottaa myös muille sektoreille, kuten palvelu- ja kuljetusalalle.

Markkinalogiikka ja valtasuhteet

Talouspolitiikan valtavirta ymmärtää yleensä markkinat idealistisena konstruktiona: markkinoiden vaikutukset irrotetaan tiedostetusti tai tiedostamatta yhteiskunnan valtasuhteista. Toisin sanoen ”markkinat nähdään joustavana, atomistisena persoonattoman vaihdon ja hajautetun kilpailun maailmana, joilla autonomiset, yleensä yksityiset, materiaalisesti orientoituneet yksiköt toimivat vapaaehtoisesti ja tasa-arvoisuuteen pohjautuen” (White 1993, 2). Neutraalit selitysmallit häivyttävät markkinat-käsitteen sosiaaliset, poliittiset, kulttuuriset ja institutionaaliset edellytykset ja seuraukset. Tällaista käsitystä vastaan polemisoivat Karl Polanyi (1944, 74) painotti, että ”taloudellinen järjestys on yleensä vain sosiaalisen järjestyksen funktio.” Polanyille markkinat merkitsevät lähinnä poliittista projektia, joka vaatii valtion säätelyä ja ohjausta. Hänen mukaansa on myös luonnollista, että yhteiskunnassa syntyy vastaliikehdintää markkinavoimien hegemoniaa vastaan. Polanyin käsitys markkinoita vastustavasta liikehdinnästä (counter-movement) on kuitenkin osoittautumassa liian optimistiseksi. Progressiiviset yhteiskunnalliset liikkeet, kuten ympäristö-, naisasia- ja työväenliike, ovat onnistuneet aiheuttamaan vain ”pientä hämminkiä” kapitalististen valtarakenteiden säilyessä muuttumattomina; yhteiskuntaa uhkaava

työntekijöiden ja kuvitteellisten tavaroiden (maa, raha ja ympäristö) hyödykkeistämisen ei ole synnyttänyt vahvaa yhteiskuntaa puolustavaa vastaliikehdintää (Burawoy 2010, 302, 312).

Sosiaalisia liikkeitä paljon suurempi merkitys työelämän suhteille on viime vuosikymmeninä ollut valtioiden välisillä talouspoliittisilla yhteenliittymillä, joista EU on eurooppalaisille työmarkkinoille merkittävin. EU on tehnyt tilaa markkinavoimille harjoittamalla politiikkaa, jonka tavoitteena on poistaa valtioiden välisen kaupan ja liikkumisen esteitä sekä markkinoiden toimintaa haittaavia säädöksiä ja sosiaalisia rakenteita. Toisaalta EU:n perustuslaillisena perustana pidetään vapaa-kauppa-alueen synnyttämistä federalistisena projektina. Euroopan taloudellisen integraation on jo Euroopan talousalueen (EEC) ajoilta havaittu lisäävän paineita integraatioon myös muilla yhteiskunnan osa-alueilla (Haas 1958, xxi–xxxvi). On havaittu, että integraatiopaineet ovat muuttuneet ajan myötä vähemmän määrääviksi. Yhtenäisiä markkinoita korostavan integraation logiikka on saanut vastaansa sosiaalisia voimia ja toimijoita. Vaikka joidenkin tutkijoiden mukaan – polanyi-laisittain – sääntely on seurausta markkinoiden avautumisesta (Caparaso & Tarrow 2009, 593), on olemassa empiiristä näyttöä sille, että EU:n markkinapolitiikka vie pohjaa pois työmarkkinoiden sääntelyltä; silti EU ei tuota sosiaalisia suojamekanismeja markkinoiden ohjauksen vähentämisen vastapainoksi (Höpner & Schäfer 2010, 1–2, 31–32). Toistaiseksi ei näy myöskään merkkejä marxilaisesta työvään internationaalista, joka liittäisi eri tehtaiden, paikkakuntien, kansakuntien ja alueiden työväestön yhteen työnantajien riiston lopettamiseksi (Burawoy 2010, 306–307).

Markkinalogiikka sitä vastoin näkyy myös kansallisen tason toimijoiden tavoissa säädellä vapaata liikkuvuutta. Suomessa usko markkinoiden itsesääntelyyn on näkynyt haluttomuudessa ottaa käyttöön pidemmälle menevää sääntelyä. Tästä esimerkkinä on käännetty arvonlisävero², joka huhtikuun alussa 2011 pitkän väännön jälkeen otettiin käyttöön rakennusalalla. Uudistuksen tarkoituksena on estää veronkiertoa. Suomen hallitus viivytti

käänteisen arvonlisäveron säätämistä viimeiseen asti, vaikka se tulee lisäämään verotottoja. Yritysriskillisuutta vastaan taistelleet virkamiehet olivat kannattaneet käänteistä arvonlisäveroa jo vuosia, mutta valtiovarainministeriö hylkäsi aikaisemman ehdotuksen. Rakennusalan työnantajat puolestaan vastustivat verotusuudistusta vetoamalla siihen, että se eroaisi normaalista arvonlisäverosta. Uuden mallin väitettiin myös synnyttävän tulkinta-ongelmia siitä, kenelle ja miten vero kohdennetaan (*Helsingin Sanomat* 20.11.2009). On kuitenkin ilmeistä, että vastustukseen vaikutti rakennusalan haluttomuus hyväksyä se, että verotarkastukset ulotettaisiin rikollisen toiminnan lisäksi niin sanottuihin tavallisiin rakennusalan toimijoihin. Verovalvonnan kiristymisen tiedettiin vaikuttavan rakennusalan kustannusrakenteisiin, koska veronkiertoa harjoitettiin yleisesti.

EU:n laajentaminen ja sisäisten työmarkkinoiden uudelleenorganisointi

Työelämän tarkasteluissa Pohjoismaita on totuttu pitämään omanlaisena alueena verrattuna muihin Euroopan maihin. EU:n integraation myötä toisen maailmansodan jälkeen vakiintuneet, alueellisesti järjestyneet työelämänhallintamallit ovat kuitenkin muutoksessa. Käynnissä oleva ylikansallinen tuotannon uudelleenorganisointi tuottaa väistämättä uusia työn regimien ja työelämän suhteiden muotoja (Pun & Smith 2007, 28). Jälkifordistinen maantieteellisesti hajautettu työprosessi sekä hyödyntää että uusintaa työn regimien välisiä eroja (Herod ym. 2007, 257). Aiemmin EU:n neoliberaali talouspolitiikka korosti kansallisia eroavaisuuksia, mutta nyt se korostaa koko EU:n kattavaa sääntelyn purkamista (Brenner ym. 2010, 215). Vuoden 2000 Lissabonin Eurooppa-neuvoston laatima *Eurooppalainen työllisyysstrategia* on hyvä esimerkki tällaisesta maidenvälisestä markkinavetoisesta projektista. Täystyöllisyyteen vuoteen 2020 mennessä tähtäävä strategia vähentää kansallisen tason neuvottelijoiden päätäntävaltaa ja tuo samalla yritysjohton oppeja työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun (Gold ym. 2007). Euroopan Unionin taloutta ja työelämää ylhäältä päin

yhtenäistävä vaikutus voi muodostua uhaksi työmarkkinaosapuolten keskinäiseen sopimiseen perustuvalla pohjoismaisella työelämän sääntelyllä.

Euroopan Unionin laajeneminen entisiin sosialistimaihin edistää EU:n sisäistä talouden ja työelämän yhdenmukaistamisen projektia. Seuraavassa siteerattu *The Economist* -lehden kolumni tiivistää itälaajentumisen keskeiset perustelut, uuden ”Euroopan idean”:

EU oli aikaisemmin länsieurooppalaisten maiden kodikas kerho. Nyt kun sillä on 27 jäsentä – se ulottuu Baltiasta Kyprokselle sisältäen kymmenen entistä kommunistivaltiota – se oikeuttaa parhaiten itsensä globalisaation hallinnan turvaajana [...] [Unionin] vapaita markkinoita puolustavat liberaalit, laajentuneen unionin koko ja monimuotoisuus ovat jo sinänsä kilpailuetu. Itse asiassa EU toi globalisaation rajojensa sisäpuolelle ottaessaan joukkoonsa itäisen Euroopan maita, joissa on muita alhaisemmat työvoimakustannukset ja työntekijät, jotka ovat paljon läntisiä serkkujaan liikkuvampia. Talousliberaaleille tällainen joustavuus ja dynaamisuus tarjoaa Euroopalle parhaan mahdollisuuden selviytyä. (*The Economist* 2010.)

Uusliberaali integraatiopolitiikka siis puoltaa ”eurooppalaisesta hyvinvointiyhteiskuntamallista” (European Social Model, ks. esim. Gold ym. 2007) luopumista. Eurooppalaisen vasemmiston kannalta talouden globalisaatiota hillitsemään pyrkivän politiikan hinnaksi on muodostunut oven avaaminen uusien jäsenvaltioiden työehtojen kirjavuudelle, joka käytännössä horjuttaa perinteisiä hyvinvointiyhteiskuntia. Siteeratusta kolumnista kirjoittaja määrittelee hyvinvointiyhteiskunnan puolustamisen näkökulmasta Euroopan ”vasemmiston” tavoitteiksi Itä-Euroopasta peräisin olevan maahanmuuton rajoittamisen, kehittyneiden maiden teollisuustuotannon tukemisen ja yleiseurooppalaisen minimipalkan. Tällaisten toimien kannattajien kohtalo on kuitenkin ollut jäädä vähemmistöön. EU:n komission päätökset puoltavat täysin päinvastaista kehitystä. EU:n toimintaa ohjaa globaalissa kilpailussa pärjäämisen ehdoilla valittu markkinaehtoisuus, mikä näkyy lainsäädännössä (työvoiman vapaan liikkuvuuden

ja palvelujen vapaan liikkuvuuden direktiivit) ja lakien tulkinnessa (EY-tuomioistuimen päätökset).

Vallitseva EU-politiikka pyrkii kehittämään yleiseurooppalaisia työmarkkinoita edistämällä unionin sisäistä työvoiman liikkumista. Tätä politiikkaa toteutetaan kahdenlaisilla keinoilla: sellaisilla, joilla poistetaan esteitä yksittäisten ihmisten liikkumiselta maasta toiseen, ja sellaisilla, joilla poistetaan yrityksiltä esteitä lähettää työntekijöitä tarjoamaan palveluita muihin maihin. EU:n laki määrittää nämä kaksi keinoa eri tavoin. Niitä, jotka tarjoavat palveluita toisessa maassa, kutsutaan ”lähetetyiksi työntekijöiksi”. Tällöin lähetettyä työtä voidaan pitää työperäisen muuton erityismuotona. Työn perässä toiseen maahan muuttavia työntekijöitä kutsutaan ”yksityiseksi maahanmuuttajiksi”. Yritykset ja maahanmuuttajat eivät välttämättä itse tee eroa lähetetyn työntekijän ja yksityisen maahanmuuton välillä.

Uudet eurooppalaiset työelämän säätelymekanismit syntyvät epäsuotuisammassa ympäristössä kuin toisen maailmansodan jälkeen kehittynyt hyvinvointivaltio. Parhaillaan kehittyvä säätelyn muoto perustuu työn ja pääoman välisen voimatasapainon muutokselle, jossa työehdot määräytyvät enemmän pääoman kuin työvoiman intressien mukaan (Lillie 2011, 113–114). Tuoreet EU-tuomioistuimen työmarkkinasuhteita ja vapaata liikkuvuutta koskevat päätökset heijastavat aiempaa liberaalimpaa lähestymistapaa työmarkkinasuhteiden säätelyyn. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta on hallinnut jo pitkään eräänlainen ”hallintajärjestelmien kilpailu” (regime competition) (Streeck 1992, 301)³, ja työmarkkinat kehittyvät myös tähän suuntaan. Tavaroiden ja työn välillä on kuitenkin ratkaisevia eroja, mitä tulee kilpailun merkityksiin. Tavaroita koskeva hallintajärjestelmien kilpailu tapahtuu määrättyjen maantieteellisten alueiden, kansallisvaltioiden välillä. Kilpailun välittäjinä toimivat kansalliset instituutiot. Työn osalta hallintajärjestelmien kilpailu on ylijärjestyksellistä. ”Palveluna” tarjottu työnantajastaan riippuvainen lähetetty työvoima heikentää kansallisten instituutioiden roolia ja tuo kilpailevia kansallisia viitekehyk-

siä ja käytäntöjä kansallisvaltion alueelle (Lillie 2010, 694–698). Sen sijaan, että kansalliset järjestelmät toimisivat kilpailussa välittäjinä, kuten Streeck (1992, 301) tavaramarkkinoiden osalta painottaa, EU heikentää kilpailuttamalla näiden asemaa työmarkkinoiden säätellessä.

Työvoiman liikkuvuus ja kansalaisoikeudet

EU:n lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi (posted workers directive) sekä EY-tuomioistuimen asiassa tekemät päätökset määrittelevät lähetetyn työvoiman oikeudellisen aseman unionissa. Vuonna 1996 säädetty direktiivi määrää, että lähetetyillä rakennusalan työntekijöillä on laillinen oikeus joko lähettävän maan tai kohdemaan minimityöehtoihin. Työntekijän näkökulmasta edullisemmat ehdot määräävät. Neljä merkittävää EY-tuomioistuimen päätöstä⁴ vahvistaa, että hallitukset ja ammattiliitot eivät voi asettaa lähetetyille työntekijöille ehtoja, joita ei ole suoraan mainittu direktiivissä tai kirjoitettu kansalliseen lakiin. Direktiivi siis rajoittaa merkittävästi niitä asioita, joista kansalliset toimijat voivat määrätä. Tämä merkitsee sitä, että monet kohdemaiden työntekijöiden saamat edut eivät ulotu lähetettyihin työntekijöihin, koska he ovat oikeutettuja kohdemaan standardien mukaisiin etuihin vain direktiivin määrittelemissä asioissa. Direktiivin mukaan työmarkkinaosapuolten välillä laadittu työehtosopimus ei voi olla palkkojen määräytymisen perusteena, vaan se edellyttää kansallisen tason minipalkkalakia tai laillisesti sitovia yleissitovia työehtosopimuksia. Tällä tapaa EU:n työntekijöiden liikkumista koskeva lainsäädäntö ja oikeustapaukset ovat vaikuttaneet siihen, että maasta toiseen liikkuva työvoima pysyy ”irralisena” kohdemaan työmarkkinoista.

Työmarkkinasuhteita kuitenkin edelleen luodaan ja ylläpidetään kansallisella tasolla, ja ylikansallista työvoimaa edustavat lähetetyt työntekijät jäävät paitsioon näin määräytyvistä työmarkkinasuhteista. Toisaalta heidän paikallisesta työvoimasta poikkeavat työsuhteensa vaikeuttavat kansallisten toimijoiden

(lähinnä ammattiyhdistysten) toimia niiden pyrkiessä puolustamaan kansallisia työmarkkinajärjestelmiä (Lillie ja Greer 2007, 552). EU-tuomioistuimen tulkinnat EU:n ja kansallistason säädöksiin välisestä suhteesta suosivat säädösten ulkopuolelle jäävien poikkeusalueiden muodostamista, joilla ylikansalliset alihankintayritykset voivat solmia ”ekstrateritoriaalisia” työsuhteita eli työsuhteita, joissa kohdemaassa oleskelevia työntekijöitä pidetään paikallisista työmarkkinoista irrallaan olevina palveluntarjoajina. Kansainvälisiä alihankintaverkostoja käyttävät yritykset pystyvät hyödyntämään syntyynyttä tilannetta, jossa samasta työstä maksettava palkka ja muut oikeudet vaihtelevat työntekijän kansallisen alkuperän mukaan (Lillie 2010, 694–698).

EU-lainsäädännön näkökulmasta lähetetty työ eroaa yksityisestä maahanmuutosta siinä, että se perustuu yritysten niin sanottuun sijoittautumisvapauteen (right of establishment) ja palvelujen vapaaseen liikkumiseen, eikä työvoiman vapaaseen liikkumiseen. Työvoiman maahanmuuttoa säätelee siis kaksi erilaista sääteilyjärjestelmää, jotka takaavat työntekijöille erilaiset oikeudet (Dolvik & Eldring 2008, 51–52). Tämä ero on hyväksytty kaikessa hiljaisuudessa, vaikka erilaisten sääteilyjärjestelmien piirissä olevat työntekijät kilpailevat samoilla työmarkkinoilla. EU:n työmarkkinoilla on kolmaskin ryhmä, työn perässä EU:n sisällä liikkuvat, ”laittomiksi maahanmuuttajiksi” määritellyt kolmansien maiden kansalaiset. Nämä niin sanotut pappiritomat joutuvat epäsuorasti tai suoraan hyväksymään oikeudettoman asemansa. Gregor Noll (2010, 267) on havainnut, että laitton maahanmuuttajan juridisessa statuksessa on sisään rakennettuna ristiriita. Hänen mukaansa kyseisen tyyppin maahanmuuttajalla sanotaan olevan universaalit ihmisoikeudet, mutta silti maahanmuuttajien ei odoteta vaativan oikeuksiaan.

EU:n määrittelemä työntekijän oikeuksien täytäntöönpano merkitsee EU:n sisällä liikkuville EU-kansalaisille samankaltaista tilannetta. Heidän asemansa on toki parempi kuin laittomien maahanmuuttajien, koska heitä ei voida karkottaa, mutta EU-kansalaisten liikkuvuutta säätelevä järjestelmä ei

rohkaise EU:n sisällä liikkuvia työntekijöitä vaatimaan kohdemaan työntekijöiden kanssa yhdenvertaisia oikeuksia. Koska työntekijän suoja on puutteellinen, pelkkä uhka työsuhteen loppumisesta riittää karistamaan työntekijöiltä luulot vaatia omia oikeuksiaan. Vaikka EU:n sisäinen kansalais- ja työntekijän oikeuksien hallintajärjestelmä sisältää ristiriitaisuuksia, sitä sovelletaan käytäntöön ilman vastustusta.

Rakennusala tapausesimerkinä

Olkiluoto 3 -rakennustyömaata koskeva tutkimuksemme osoitti, että rakennusalalle on myös Suomessa syntymässä edellä kuvatun kaltaiset kahdet työmarkkinat (Lillie & Sippola 2011, 305–306). EU-lainsäädännön tuottama yleinen työehtojen eriytyminen kansallisuuden mukaan yhdistyy rakennusalalla sille tyypillisiin käytäntöihin. Esimerkiksi urakoiden ketjuttaminen ja lohkoutuneiden työmarkkinoiden hyväksikäyttö eriyttävät edelleen työntekijöiden asemaa. Työehtojen erilaistuminen on osin seurausta markkina-talouden tarpeesta käyttää samanaikaisesti hyväksi osaavien työntekijöiden ”parempaa kerrosta” ja määrällisesti joustavaa ”alempaa kerrosta” (Atkinson 1984, 28–31; Kalleberg 2003, 157). Työnantajat yhä useammin hyödyntävät mahdollisuutta käyttää joustavaa, vähään tyytyvää ja heikosti palkattua työvoimaa (McKenzie & Forde 2009, 155). Kaksien työmarkkinoiden taktiikkaa on käytetty etenkin ”poikkeusalueilla”, jolloin lainsäädännöllinen kontrolli ja työnormit on voitu sivuuttaa. Olkiluoto 3 -rakennustyömaa on tästä malliesimerkki. Vuonna 2011 työmaalla työskenteli noin 4 000 lähinnä ulkomaalaista asennus- ja rakennusmiestä. Työmaalla vallitsi poikkeus-tila, jossa suuri osa pysyi työsuojelupiirin ja ammattiliittojen tarkastusten ulkopuolella. Suomalaisesta käytännöstä poiketen työmaan johto ei antanut liittojen toimia vapaasti alueella; toisaalta liitot itse olivat varautuneet heikosti toimimaan kansainvälisellä työmaalla (Lillie & Sippola 2011, 299). Työmaan heikon järjestäytyneisyyden vuoksi Rakennusliitolla ei ollut riittävää painostusvoimaa käyttää tehokkainta asettaan, saartoa.

Lähetettyjen työntekijöiden aseman haavoit-

tuvuutta ja kansallisten toimijoiden heikkoa toimintakykyä Olkiluodossa kuvaa tapaus, jossa kansainvälisen henkilöstövuokrausyritys Atlanco Rimecin palkkaamat puolalaiset työntekijät peräsivät saataviaan omalta työnantajaltaan. He vetosivat myös Rakennusliittoon tässä asiassa, mutta liitto ei kyennyt puolustamaan työntekijöiden oikeuksia ylikansallista työnantajaa vastaan. Rakennusliiton ilmeinen kyvyttömyys edunvalvontatehtävässään oli erityisen räikeä epäonnistuminen Suomessa, jossa on ehkä maailman vahvin rakennusalan työntekijäliitto, onhan rakennusalan järjestäytymisaste noin 70 prosenttia. Olkiluodossa on paljastunut rikkomuksia työsuopimus- ja työaikalakeja kohtaan myös näiden tapahtumien jälkeen. Viimeisimpiä näistä on ollut tilaajavastuun rikkomukset pitkissä, työmaalle tyypillisissä alihankintaketjuissa. Rikkomukset liittyivät tilaajavastuulain edellyttämiin, urakan tilaajan pyytämien taustatietojen (verotustiedot, selvitys sovellettavasta työehtosopimuksesta, E101-todistukset) puutteisiin ennen urakasopimuksen tekoa (*Aamulehti* 3.7.2011).

Olkiluoto-tutkimuksen yhteydessä haastatelimme kolmen suurimman suomalaisen rakennusyrityksen henkilöstöjohtajia. Kahden haastateltavan mukaan heidän yrityksillään on lähes pettäjämattojärjestelmät tilaajavastuun rikkeiden ehkäisemiseksi. Kuitenkin toukokuussa 2011 TV1:n M.O.T. -ohjelma paljasti toisen näistä yrityksistä neuvotelleen vuoden 2008 tilaajavastuulain vastaisesti alihinnoitetusta muurausurakasta virolaisen yrityksen kanssa. Tällainen ”kaksilla korteilla pelaaminen” merkitsee, että virallisesti lakia noudatetaan, mutta epävirallisesti harmaan talouden annetaan kukoistaa ja sen muodostumista jopa tuetaan.

”Työn halpenemisen” leviäminen Suomen rakennussektorille on pääasiassa seurausta virolaisten urakoitsijoiden käytöstä. Alihankkijoina toimivat virolaisyrietykset ovat joko virolaisten tai suomalaisten yrittäjien omistuksessa, ja niitä käytetään ”Troijan hevosenä”, jonka avulla halvan työvoiman ehdot solutetaan Suomen rajojen sisäpuolelle hyödyntäen lähetetyn työvoiman heikkoa työmarkkina-asemaa. Rakennusliiton aluetarkastaja Pent-

ti Haukimäki kommentoi, että käytännössä jokaisella Keski-Suomessa urakkaa tekevällä virolaisella yrityksellä on epäselvyyksiä työehdoissa (*Talouselämä* 26/2011). Haukimäen mukaan on tyypillistä, että suomalainen asiakas tekee tahallisesti vallitsevaa hintatasoa halvemman sopimuksen virolaisen urakoitsijan kanssa, jolloin tuntipalkan määrä, työsuhteen ehdot ja lomakorvauksen taso paljastuvat työntekijöille vasta jälkeenpäin. Virolaiset ovat Haukimäen mukaan haluttomia protestoimaan palkka- ja muiden etujen heikkouksista tilanteessa, jossa suomalainen tilaaja ei suostu purkamaan sille edullista sopimusta. Suomen rakennussektorin palkat ovat noin kolminelinkertaiset virolaisiin palkkoihin verrattuna, ja virolaisyriyten sen perusteella saama kilpailuetu tekee harmaan talouden kitkemisen rakennussektorilta vaikeaksi.

Joidenkin rakennusalan toimijoiden mukaan Etelä- ja Lounais-Suomi alkavat olla jo menetettyä aluetta taistelussa harmaata taloutta vastaan (TV1, M.O.T. toukokuu 2011). Lisäksi näköpiirissä on merkkejä, että harmaan alueen toiminta on leviämässä ammattiliittojen tarkemmassa valvonnassa olevaan Pohjois-Suomeen. Esimerkiksi elokuussa 2011 Raahessa sijaitsevalla Rautaruukin tehtaalla syntyi työtaistelu masuuniremontissa käytetyn puolalaisen työvoiman alipalkkausta vastaan. Muuraturakan saksalainen urakoitsija, Beroa Deutschland, oli teettänyt puolalaisilla työntekijöillään neliviikkoisia työjaksoja kolmesta neljään euron tuntipalkalla, vaikka taulukkotuntipalkka olisi ollut noin 15 euroa. Yritys rikkoi myös työaikalainsäädäntöä. Koska Beroa kiisti rikkomukset, tuhat Rautaruukin Metalli 200:n jäsentä marssi ulos. Tällainen massaprotesti onnistui vielä liittojen vahvoilla alueilla Pohjois-Suomessa, mutta eteläisessä Suomessa, mihin suurin osa ulkomaisesta tilapäis- ja vuokratyöstä on keskittynyt, ammattiliittojen asema rakoilee.

Sekä ammattiliittojen että lähetettyjen työntekijöiden näkökulmasta ulkomaisten lähetettyjen työntekijöiden ja suomalaisten ammattiliittojen suhteen ongelman ydin on työsuhteen tilapäisyydessä. Samaan aikaan ulkomaisen tilapäistyövoiman käyttö on vakiintumassa ja sen arvioidaan olevan 30

000 ja 50 000 työntekijän välillä (*Helsingin Sanomat* 20.2. 2011). Suomen työ- ja elinkeinoministeriön ylitarkastaja Olli Soraisen mukaan vuosien 2007–2008 kriisi ei vähentänyt tilapäisen ulkomaisen työvoiman määrää, vaan päinvastoin lisäsi sitä (*Helsingin Sanomat* 9.5.2011). Sorainen päättelee, että niin rakennus-, kuljetus- kuin palveluyrityksetkin irtisanovat vakituisia työsuhteita ja palkkaavat tilalle joustavampaa tilapäistä työvoimaa. Virallinen syy tilapäisen ulkomaisen työvoiman palkkaamiseen on, että Suomesta ei löydy riittävästi osaavaa työvoimaa. Sorainen kertoo kuitenkin *Helsingin Sanomien* haastattelussa, että on tullut ilmi tapauksia, joissa osaavaa työvoimaa on korvattu työntekijöillä, joilla ei ole lainkaan aikaisempaa kokemusta alalta.

Pohdinta

Työelämässä on käynnissä suuri murros, jota luonnehtii kaksi toisiinsa kietoutuvaa kehityskulkua. Ensiksi työprosesseja optimoidaan ulkoistamalla standardisoitavaksi kelpaavia töitä ulkomaisille yrityksille sekä siirtämällä tuotantoa ulkomaille. Toiseksi vähempiarvoisena näyttäytyvä vuokra- tai lähetetty työ on tunkeutumassa perinteisen niin sanotun kunnan työn rinnalle. Työelämää koskevat kyselytutkimukset kohdistuvat vielä paljolti kunnan työn tekijöihin, ja niiden tuloksissa työelämän kehitys näyttäytyy työelämän laadun mittareilla pysyvän tasaisena. Paperittomia maahanmuuttajia, lähetettyä työvoimaa tai jollakin muulla tapaa epätyypillistä työtä tekeviä nämä tutkimukset harvoin tavoittavat. Olemme tarkastelleet esimerkkinä Suomen rakennussektoria, mutta samanlainen murros on käynnissä kaikkialla Euroopassa ja leviämässä myös muille aloille. Samat työvoiman liikkuvuuden mekanismit sekä ongelmat esiintyvät niin kuljetus-, kauppa-, maatalous- (Houwerzijl & van Hoek 2011, 15–16) kuin merenkulku- (Lillie 2010, 690–693) ja laivanrakennussektorillakin (Lillie 2012, 157–159). Käynnissä oleva muutos heijastaa EU:n päätöksenteon irtautumista yhtäältä kansallisen tason reunaehdoista, toisaalta EU:n kansalaisten sosiaalisesta todellisuudesta (Habermas 2012, 48). EU:n talouspolitiikkaa ohjaa uskomus, että markkinat toimivat irrallaan yh-

teiskunnasta, eikä niiden vapautta voi rajoittaa liikkuvan työvoiman kansalaisoikeuksilla.

Eurooppalainen kehitys ei merkitse enempää tai vähempää kuin kansalaisen ja valtion välisen suhteen muutosta sekä kansalaisoikeuksien suhteen rajatumman työväenluokan syntymistä (Lillie 2010, 685–686). Kyseessä on samanlainen mekanismi, jollainen toimii Kiinassa. Siellä kotipaikkaan sidottu kansalaisuus on synnyttänyt maan sisäisten siirtolaisten alaluokan, jonka työlle Kiinan vientivetoinen kasvu nojautuu (Ong 2006, 124–125). Toisin kuin Kiinassa, EU:n markkinaprojektissa on kuitenkin särö, joka syntyy idealistisen retoriikan ja todellisuuden välisestä ristiriidasta. Taluspoliittisen retoriikan kuvaamat ihanteellisesti toimivat markkinat edellyttävät vapaasti ja laillisesti yhdenvertaisten toimijoiden vapaaehtoisuuteen perustuvaa vaihtoa, mutta EU:n oikeusmekanismit eivät turvaa haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia. Toimivan sääntelyn puuttuessa EU:n sisäinen liikkuvuus luo ihmisoikeuksien kannalta katsottuna työmarkkinoille olosuhteet, jotka muistuttavat esikapitalistista aikaa.

Berhnhard Perchinig (2006, 67–68) esittää, että kansalaisuuden merkitys Euroopan Unionissa fragmentoituu, kun unionin lainsäädäntö turvaa toisessa EU-maassa oleskeleville EU-kansalaisille vain rajoitetut kansalaisoikeudet. Vaikka kotimaansa ulkopuolella asuvalla EU-kansalaisella ei olisikaan täydellisiä poliittisia oikeuksia kohde-maassa, hänen tulisi Perchinigin mukaan nauttia kuitenkin täysistä asumisperusteisista ja sosiaalisista oikeuksista (Perchinig 2006, 68). Tutkimuksemme perusteella Perchinigin näkemys on erheellinen, koska se ei lähde työntekijöiden oikeuksista. Asuinpaikan perusteella määräytyvä sosiaaliturva ei tuo ratkaisua ongelmaan. Vain kansalaisoikeusperustainen lähetettyjen työntekijöiden kohtelu ratkaisisi ongelmat. Kapitalistisessa järjestelmässä täydet kansalaisoikeudet toteutuvat pitkälti työn kautta (Marshall 1992[1955], 3–51; Gordon 2007, 1). Siksi EU:ssa tilapäisesti työn perässä matkustamaan joutuvat tulevat kohdelluiksi toisen luokan kansalaisina (Ciupjius 2011, 540–550).

Markkinoiden muotoutumista pitkällä aikavälillä tarkastellut Polanyi on esittänyt *Suuri*

murros -kirjassaan, että yhteiskunnalliset vastavoimat kietoutuvat kahden organisoitumisperiaatteen, taloudellisen liberalismien ja yhteiskunnallisen suojelun ympärille. Nykytilanteessa ei kuitenkaan ole löydettävissä merkittävää markkinoita polanylaisessa mielessä vastustavaa liikettä, joka rajoittaisi EU:n sisällä harjoitettua työvoiman eriarvoistamista ja kansalaisoikeusrikkomuksia. Yhteiskunnallinen vastaliikehdintä ei näytä toimivan EU:n sisällä siksi, että Euroopan unionin taluspoliittinen päätöksenteko on eriytynyt yhteiskunnallisista prosesseista (ks. esim. Habermas 2012, 3–5). EU-päättäjiltä kaivattaisiin vahvempaa poliittista johtajuutta, jotta poliittisesta legitimaatiokriisistä päästäisiin ulos (emt., xi). Markkinat ja taluspolitiikka pitäisi taas palauttaa omille paikoilleen, joille ne kuuluvat – osaksi sosiaalista todellisuutta ja yhteiskuntaa. Miten se tapahtuu, onkin jo toinen asia. Edellä mainitun polanylaisen ajattelun mukaan tehokas vastaliikehdintä voisi pohjautua hajautettuihin, *epäpoliittisiin* ja institutionaalisiin prosesseihin (ks. esim. Nyyssölä 2010, 213). Me uskomme kuitenkin, että työntekijöiden tasa-arvon ja kansalaisoikeuksien puolesta taisteleminen edellyttää sosiaalisen todellisuuden ja taluspoliittisen päätöksenteon lähentämistä toisiinsa nimenomaan *politiikan* keinoin.

Nathan Lillie & Markku Sippola

Viitteet

- Halvennetun työn käsitteestä ks. esim. Suoranta (2009). Hän kohdistaa tutkimuksensa 1920- ja 1930-luvun tekstiiliteollisuustyönantajien pyrkimyksiin hallita työsuhteiden ehtoja ja niiden määrittelyä. Ilmiötä on tutkittu erityisesti työprosessikirjallisuudessa 1970-luvulta lähtien (eng. degradation of work).
- Käännetty arvonlisävero perustuu 1.4.2011 voimaan tulleeseen rakentamispalveluja koskevaan lakiin, jonka mukaan ketjute-tussa rakennusprojektissa arvonlisäveron tilittää palvelun ostaja eikä sen myyjä. Ennen lain voimaan tuloa arvonlisäveroa perittiin kaikissa vaiheissa.
- Hallintajärjestelmien kilpailu viittaa kan-

sallisvaltioihin kohdistuviin paineisiin heikentää työmarkkinoiden sääntelyä niin, että niistä tulee monikansallisille yhtiöille houkuttelevampi sijoituskohde.

- ⁴ Viking Line vs. Suomen Merimiesunioni ja Kansainvälinen kuljetusalan keskusliitto, Laval un Partneri vs. Ruotsin Rakennusliitto ja Ruotsin sähköliitot, Dirk Rüffert vs. Land Niedersachsen sekä Euroopan yhteisöjen komissio vs. Luxemburg.

Lähteet

- Atkinson, John (1984) Manpower strategies for flexible organizations. *Personnel Management* 16:8, 28–31
- Brenner, Neil & Peck, Jamie & Theodore, Nick (2010) Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks* 10:2, 182–222.
- Burawoy, Michael (2010) From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labor Studies. *Global Labour Journal* 1:2, 301–313.
- Caparaso, James & Tarrow, Sidney (2009) Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets. *International Organization* 63:4, 593–620.
- Ciupijus, Zinovijus (2011) Mobile Central Eastern Europeans in Britain: successful EU citizens and disadvantaged labour migrants. *Work, Employment and Society* 25:3, 540–550.
- Dolvik, Jan Erik & Eldring, Line (2008) Mobility of labour from new EU states to the Nordic region: development trends and consequences. *TemaNord* 537. Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- The Economist 8.10. 2010. The future of Europe. Staring into the abyss <http://www.economist.com/node/16536898> (Luettu 7.5.2012).
- Gold, Michael & Cressey, Peter & Léonard, Evelyne (2007) Whatever Happened to Social Dialogue? From Partnership to Managerialism in the EU Employment Agenda. *European Journal of Industrial Relations* 13:1, 7–25.
- Gordon, Jennifer (2007) Transnational Labor Citizenship. *Southern California Law Review* 80, 503–599.
- Haas, Ernst (1958) The Uniting of Europe. Stanford University Press, Stanford.
- Habermas, Jürgen (2012) *The Crisis of the European Union: A Response*. Polity Press, Cambridge.
- Herod, Andrew & Rainnie, Al & McGrath-Champ, Susan (2007) Working space: Why incorporating the geographical is central to theorizing work and employment practices. *Work, employment and society* 21:2, 247–264.
- Houwerzijl, Mijke & van Hoek, Aukje (2011) Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union. Report to the European Commission.
- Höpner, Martin & Schäfer, Armin (2010) Polanyi in Brussels? Embeddedness and the Three Dimensions of European Economic Integration. MPIfg Discussion Paper 10/8.
- Kalleberg, Arne (2003) Flexible firms and labor market segmentation: effects of workplace restructuring on jobs and workers. *Work and Occupations* 30:2, 154–75
- Lillie, Nathan (2010). Bringing the Offshore Ashore: transnational production, industrial relations and the reconfiguration of sovereignty. *International Studies Quarterly* 54, 685–706.
- Lillie, Nathan (2011) European Integration and Transnational Labor Markets, Teoksessa Hurrelman, A. & DeBardeleben, J. (toim.) *Transnational Europe: Promise, Paradox, Limits*. Palgrave, Houndmills, 113–131.
- Lillie, Nathan (2012) Subcontracting, Posted Migrants and Labour Market Segmentation in Finland. *British Journal of Industrial Relations* 50:1, 148–167.
- Lillie, Nathan & Greer, Ian (2007) Industrial relations, migration and neo-liberal politics: the case of the European construction sector. *Politics and Society* 35:4, 551–81.
- Lillie, Nathan & Sippola, Markku (2011) National Unions and Transnational Workers: The Case of Olkiluoto 3, Finland. *Work, Employment and Society* 25: 2, 292–308.
- Marshall, Thomas Humphrey (1992) *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, London.
- MacKenzie, Robert & Forde, Chris (2009) The Rhetoric of the ‘Good Worker’ versus the Realities of Employers’ Use and the Experiences of Migrant Workers. *Work, Employment and Society* 23:1, 142–159.

- Noll, Gregor (2010). Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants. *European Journal of Migration and Law* 12, 241–272.
- Nyyssölä, Kari (2010) Markkinayhteiskunnan vastavoimat ja kapitalismin tulevaisuus maailmanjärjestelmänäkökulmasta – tulkitsijoina Karl Polanyi ja Immanuel Wallerstein. *Sosiologia* 47:3, 205–220.
- Ong, Aihwa (2006) *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press, Durham.
- Perchinig, Bernhard (2006) EU citizenship and the status of third country nationals. Teoksessa Bauböck, Rainer (toim.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 67–83.
- Pun, Ngai & Smith, Chris (2007) Putting transnational labour process in its place: the dormitory labour regime in post-socialist China. *Work, employment and society* 21:1, 27–45.
- Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston.
- Suoranta, Anu (2009) Halvennettu työ. Pätäkätö ja sukupuoli sopimustyhteiskuntaa edeltävissä työmarkkinakäytännöissä. *Vastapaino*, Tampere.
- Streeck, Wolfgang (1992) National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System. *Journal of Public Policy* 12, 301–330.
- White, Gordon (1993) *The Political Analysis of Markets: Editorial Introduction*. *IDS Bulletin* 24.3.1993.