



ANSAITSEVAT JA ENEMMÄN ANSAITSEVAT TYÖTTÖMÄT

Vuoden 1984 työttömyysturvalain synty ja
oikeudenmukaisuus valtaeliitin näkökulmasta

Helsingin yliopiston Pro Gradu -tutkielma

Humanistinen tiedekunta
Historian maisteriohjelma

Maija Absetz
2019

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Humanistinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Historian maisteriohjelma	
Opintosuunta – Studieriktning – Study Track Historia			
Tekijä – Författare – Author Maija Absetz			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Ansaitsevat ja enemmän ansaitsevat työttömät – Vuoden 1984 työttömyysturvalain synty ja oikeudenmukaisuus valtaeliitin näkökulmasta			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year 12.11.2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 78	
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Käsittelen valtaeliitin oikeudenmukaisuuskäsityksiä vuoden 1984 työttömyysturvalaista. Sosiaaliturvan eriarvoistavia vaikutuksia ennen 1990-luvun lamaa käsitteleviä tutkimuksia on tehty vain vähän, joten tämä tutkimus lisää tietoa jo 1980-luvulla tapahtuneesta sosiaaliturvasta johtuneesta eriarvoistumisesta. Tarkastelen ajanjakson valtaeliitin osapuolten välisiä suhteita ja vallan jakautumista. Lisäksi analysoin ja arvoin valtaeliitin osapuolien perusteluita oikeudenmukaiseen työttömyysturvaan. Arvioin työttömien oikeuksien ja velvollisuuksien muutoksia verrattuna edelliseen vuonna 1971 laadittuun työttömiä koskevaan lainsäädäntöön. Perustelen kuinka vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksella oli työttömien oikeuksia heikentäviä vaikutuksia.</p> <p>Valtaeliitti tutkimuksessani tarkoittaa työmarkkinoiden keskusjärjestöjä (Suomen Työnantajien Keskusliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö) sekä parlamentaarisen lainsäädäntöprosessin virallisia osapuolia eli hallitusta ja eduskuntaa. Aineistona käytän aiheeni kannalta oleellisia lainsäädäntöprosessissa laadittuja asiakirjoja: päälähteinäni ovat työttömyysturvakomiteanmietinnöt, vuoden 1984 hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja vuoden 1984 valtiopäivämietintöjä. Lisäksi täydennän aineistoani Helsingin Sanomien uutisoinnin ja työmarkkinajärjestöjen pöytäkirjojen avulla. Analysoin tutkimuskirjallisuutta ja alkuperäislähteitä lähdekritiikin, triangulaation ja hermeneutiikan keinoin.</p> <p>Aineiston perusteella voidaan osoittaa, että työmarkkinajärjestöt vaikuttivat lainsäädäntöprosessiin. Työmarkkinajärjestöjen ja Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen tukema työttömyysturvauudistus vahvisti työttömyysturvan ansiosidonnaisuutta ja lisäsi työttömyysturvan tasoeroja työttömien välillä. Ansiosidonnaisuutta voimistettiin, vaikka hallituksen enemmistö ja osa oppositiosta olisi halunnut luopua ansioturvajärjestelmästä ja siirtyä kaikille kuuluvaan perusturvaan. Kaikkien työttömien työttömyysturvan tasoa nostettiin, mutta ammattiliittojen työttömyyskassojen hallinnoiman ansioturvaan oikeutettujen lyhyen aikaa työttömänä olleiden perheellisten työttömien työttömyysturvaa nostettiin kaikista eniten. Työttömien väliset tuloerot kasvoivat sekä perusturvan ja ansioturvan välillä että ansioturvan sisällä, mutta työttömien ja palkansaajien välinen taloudellinen kuilu kapeni. Uusien työttömien ryhmien (yrittäjät, osa-aikatyöntekijät) oikeudet olivat muita ryhmiä heikompia. Tarveharkinnasta ei luovuttu, vaikka käytäntöä pidettiin epäoikeudenmukaisena. Työttömyysturvauudistus perustui yhä oletukseen kokoaikatyöstä, jossa työttömyysjaksot selitettiin katkoksina tyourassa. Työttömyyden syiden selittämisessä keskityttiin työttömän vaikutukseen omaan työttömyyteensä enemmän kuin työttömyyden rakenteellisiin syihin. Työttömien oikeuksia kavennettiin suhteessa vanhaan lainsäädäntöön. Työttömyysturvassa siirryttiin aiempaa velvoittavampaan tulkintaan alueellisesta liikkuvuudesta, ammattisuojan kesto yhtenäistettiin lyhyemmän keston mukaisesti ja uusia karensseja laadittiin työttömien aktiivisen työn vastaanottamisen varmistamiseksi.</p> <p>Tutkimus antaa viitteitä siitä, että sosiaaliturvaa kiristettiin jo talouden nousukaudella, vaikka leikkaukset työttömyysturvaan tehtiin vasta 1990-luvulla. Sosiaaliturvan kiristävää vaikutusta voisi tutkia vielä monipuolisemmin kuin vain työttömyysturvan osalta. Vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksesta olisi perusteltua myös tutkia lainsäätäjien taloususkomuksia. Jatkotutkimuksessa tulisi selvittää Suomen asema verrattuna 1980-luvun kansainvälisen sosiaaliturvan ja talouskasvun keskinäiseen suhteeseen.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords työttömyys, tulopoliittika, työmarkkinajärjestöt, oikeudenmukaisuus, työttömyysturvalaki			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited E-thesis			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuskysymykset	1
1.2 Aiempi tutkimuskirjallisuus	2
1.3 Määrittely, aineisto ja metodi	5
2. Työttömyysturvauudistuksen taustoittavat tekijät	11
2.1 Työttömyysturva osana hyvinvointivaltiota	11
2.2 Työttömyysturvauudistus tulopolitiikan tuloksena.....	16
2.3 Komiteanmietinnöistä lakitekstiksi	19
3. Työttömyysturvasta hyötyjien hierarkia.....	26
3.1 Ulkopuolelle sulkemisen perusteet	26
3.2 Enemmän ansaitsevat työttömät	35
4. Oikeuksien kaventaminen	49
4.1 Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino kontrollikeinoilla	49
4.2 Karensien yhdenmukaistaminen ja vahvistaminen	58
5. Johtopäätökset	64
Lähteet.....	70
Alkuperäislähteet	70
Arkistolähteet	70
Painetut lähteet.....	70
Lehdistö	71
Tutkimuskirjallisuus	71
Liitteet.....	74
Liite 1	74
Tilastoaineisto: Työllisyys ja työttömyys Suomessa 1900-2017	74
Liite 2	75
Lyhenteet.....	75

1 Johdanto

Työttömän toimeentuloturva koskeva uudistus tehdään nyt Suomessa vuonna 1984 aikana, jolloin yleiseurooppalainen suhtautuminen sosiaaliturvaan on pikemminkin purkava kuin rakentava.¹

Yllä oleva lainaus on sosialidemokraatteihin lukeutuvan toisen sosiaali- ja terveysministerin Vappu Taipaleen luonnehdinta vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksesta. Tässä vuosikymmen verran valmistellussa merkittävässä työttömyysturvauudistuksessa työttömyystuista tuli verotettavaa tuloa, eri luokat saivat nykyisin tutut nimet perusturva ja ansioturva ja aiemmin erilliset lait sisällytettiin saman lain alle. Aloituskarensi sai uuden nimen omavastuu, ja aivan uusina käsitteinä tuotiin vuoden 1984 työttömyysturvalakiin ”työmarkkinoiden käytössä olo” työttömyysturvan saamisen perusteeksi sekä ”toistuva työstä kieltäytyminen” työttömyysturvan eväämisen syyksi. Vuosi 1984 oli käännekohta, jossa työttömyysturvan ansiosidonnaisuutta vahvistettiin, vaikka käytiin paljon keskustelua myös kaksijakoisesta työttömyysturvasta luopumisesta. Työttömyysturvauudistuksen aikana käytiin paljon periaatteellista keskustelua eduskunnassa, millainen työttömyysturvalaki olisi oikeudenmukainen. Uudistus oli merkittävä jo aikalaisille ja se saa lisämerkitystä siinä, että moni meille tuttu käytäntö on saanut alkunsa tästä laista. Suhtautuminen työttömiin kertoo myös paljon aikakaudesta itsestään ja silloisesta hyvinvointivaltion käsitteestä.

1.1 Tutkimuskysymykset

Työttömyysturvan tutkiminen on antoisa lähtökohta hyvinvointivaltion tutkimiselle, koska se tuo esiin yhteiskunnan moraalisen ulottuvuuden: kuinka pitkälle muita ihmisiä pitää tukea ja miksi? Tämä tutkimus käsittelee sitä, mihin sosiaalipoliittinen oikeudenmukaisuusajattelu perustuu ajallisessa kontekstissaan. Tapaustutkimuksena pureudun Suomen vuoden 1984 työttömyysturvalakiin (602/84)² ja sen syntyprosessiin. Vuoden 1971 työllisyyslaki on vuoden 1984 lakia edeltänyt työttömyysturva koskeva laki, joten aloitan tarkastelun siitä.³ Poimin olennaiset lakiuudistukset ja komiteanmietinnöt vuosien 1971 ja 1984 väliltä. Kyseessä on laadullinen tapaustutkimus, jota käsitellään pitkittäistutkimuksellisella otteella; tarkoituksena on täydentää tietämystä tarkasteltavan ajankohdan aatemaailmasta.

Tutkimuksessa selvitettävät pääkysymykset ovat:

1. Ketkä kuuluivat lainsäädäntöprosessiin vaikuttavaan valtaeliittiin ja miten valtaeliitin osapuolet vaikuttivat vuoden 1984 työttömyysturvalain lopputulokseen?

¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 714.

² Finlex: säädökset alkuperäisinä: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1984/19840602>.

³ Vuoden 1968 työttömyyskorvauslaki olisi ollut mahdollinen alkupiste, mutta laki oli vain tekninen ilmoitus korvausmääristä ilman työvoimapolitiittisia perusteluja, joten 1971 työllisyyslaki oli parempi lähdevalinta vastaamaan tutkimuskysymyksiini.

2. Miten valtaeliitti perusteli lakia oikeudenmukaiseksi ja reiluksi?
3. Millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia tuen saajilla oli ja miten ne muuttuivat suhteessa edelliseen lakiin?

Ensimmäinen tutkimuskysymys pitää sisällään myös, miten aikakauden valtaeliitti suhtautui työttömiin. Toisessa kysymyksessä keskityn oikeudenmukaisuusperiaatteisiin reiluiksi koettujen käytänteiden taustalla. Mitä valtaeliitin eri tahot pitivät oikeudenmukaisena ja mikä olisi heidän mielestään reiluin tapa toteuttaa oikeudenmukaiseksi koettu työttömyysturva? Missä arvojen ristiriidat näkyvät? Kolmantena selvitän, mitä eri ryhmiä työttömyysturvalaki käsittelee ja miten ryhmien väliset oikeudet ja velvollisuudet eroavat toisistaan. Mitä oikeuksia ja velvollisuuksia työttömillä oli suhteessa raha-avustukseen?⁴ Raja pois työkyvyttömät ja työeläkeläiset tarkastelusta, sillä heidän asemansa perustuvat eri lakeihin ja siten näitä ryhmiä koskevat eri perustelut.

Vuoden 1984 työttömyysturva on erityisen antoisa oikeudenmukaisuutta tutkiessa, sillä se pitää sisällään kaksi eri työttömyysturvan perustetta, ansioturvan ja perusturvan, ja siten kaksi eri reiluusperustetta. Kahden lain yhteensovittaminen yhden lain alle oli otollinen lähtökohta myös muille työttömyysturvaan sisältyville uudistuksille, joita käsitelen tässä tutkielmassa. Mikä työttömyysturvassa muuttui suhteessa edelliseen lainsäädäntöön? Olivatko uudistukset työttömien oikeuksia lisääviä vai heikentäviä, inklusiivisia⁵ vai työttömien ryhmiä poissulkevia? Julkunen muistuttaa, että muutoksen syvyyden arvioiminen on hankalaa.⁶ Se on erityisen hankalaa laadullista muutosta arvioitaessa. Mentaalisten mallien muutosta voi arvioida tarkastelemalla uudistuksia sekä uusia iskusanoja. Ne voivat paljastaa jopa maailman- tai ihmiskuvan muutoksia taustalla.⁷ Edellisiä kysymyksiä tarkastellessani tuon esille myös uudet iskusanat ja arvioin niiden merkitystä mentaalisten mallien muutoksessa. Jos työttömyysturvan säännöille ja muodoille annetaan perusteiksi reiluus, on sitä vaikea kumota: kukaan ei julkisesti halua säätää ja toimeenpanna epäreilua lakia. Siksi on erityisen tarpeellista huomioida, mihin reiluuskäsitykset perustuvat.

1.2 Aiempi tutkimuskirjallisuus

Tämä tutkimus on motivoitunut poliittisesta ja akateemisesta keskustelusta, jossa hyvinvointivaltiota katsotaan 1990-luvun laman kurkistusikkunasta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on haastaa tutkimuskirjallisuuden kuvaa suomalaisen hyvinvointivaltion menestystarinasta, joka murtui vasta lamaan.⁸ Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on korostettu, että sosiaaliturvapalvelujen kasvukausi jatkui aina 1990-

⁴ Raha-avustus ja työttömyysavustus esiintyvät tutkimuksessa synonyymeinä.

⁵ Inklusiivinen tulee englannin kielen sanasta *inclusive*. Suomen kielen sanat sisällyttävä tai sisäänsulkeva, salliva, kattava ja ketään syrjimätön eivät yhdellä sanalla tavoita kaikkia näitä merkityksiä kerralla.

⁶ Julkunen (2001), 32.

⁷ Julkunen (2001), 30.

⁸ ks. esim Jaakkola (1994), Kalela (1989). ks. esim. Suoranta (2009), 13, Julkunen (2001), 37, 57. Van Gerven (2008), 183–188. Julkunen tosin huomauttaa, että instituutioiden uudelleenmuotoilu aloitettiin jo 1980-luvun puolivälissä, mutta vasta 1986 Holkerin (Kok.) hallituksen jälkeiseksi. Julkunen (2001), 60, 99–107.

luvulle asti.⁹ Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta kasvoi vielä laman ja työttömyyden kasvun seurauksena.¹⁰ Esimerkiksi Minna Van Gerven väitöskirjassaan *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms* (2008) vertailee Suomen sosiaaliturvajärjestelmän muutoksia 1980-luvulta 2000-luvun alkuun Alankomaiden ja Iso-Britannian vastaavaan kehitykseen. Hänen näkemyksensä mukaan 1980-luku edustaa myös työttömyysturvalainsäädännön osalta työttömyysturvan tason nousua ja parempaa saatavuutta. Hän tuo myös esille aiempaa aktiivisemmän vaatimuksen työssäolosta, sanktioista ja ryhmien ulkopuolelle jäämisestä vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa.¹¹ Vuoden 1984 työttömyysturvalaki käsiteltiin vain lyhyesti eikä sitä asetettu poliittiseen viitekehykseen eikä lakia käsitelty oikeudenmukaisuuden tai eriarvoisuuden kannalta.

Sosiaaliturvan kehitystä laajassa mielessä on tutkinut myös Raija Julkunen teoksessa *Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa* (2001). Julkusen painopiste on 1990-luvun lamassa, mutta hän taustoittaa kehitystä aiemmilta vuosikymmeniltä. Hänen näkökulmansa on niin laaja, että vuoden 1984 työttömyysturvalakia ei varsinaisesti käsitellä, mutta sosiaalipoliitiikan murrosta kylläkin. Olen nojannut vahvasti Julkuseen mitä tulee sosiaaliturvan muutoksen ja oikeudenmukaisuuden arviointiin. Sekä van Gerven että Julkunen sijoittavat murrokset 1980-luvun nousukauden jälkeiseen aikaan 1990-luvun lamaan. En haasta näkemystä taloudellisen nousukauden vaikutuksista tai sosiaaliturvan tason ja kattavuuden paranemisesta, mutta liian vähälle huomiolle on jäänyt 1980-luvun sosiaaliturvan arviointi muilla mittareilla kuin turvan tasossa ja kattavuudessa. Lisäksi turvan tasoa ja kattavuutta on tarkasteltu liian yksioikoisesti paranemisena, eikä minkä ryhmien taso parani kaikista eniten. Siksi oikeudenmukaisuuteen on otettava laaja näkökulma vuoden 1984 työttömyysturvalain kontekstissa.

Suoraan vuoden 1984 työttömyysturvalakia tutkii Kari Vähätalo Työvoimaministeriön tutkimuksessa *Työttömät ja työttömyysturvauudistus* (1988). Vähätalon tutkimus keskittyy työttömyysturvan tason ja kattavuuden arviointiin suhteessa edelliseen lakiin sekä käytännön toteutuksen tutkimiseen tilastollisen otannan avulla. Työvoimapoliittinen tutkimus ei kuitenkaan ota juuri kantaa valtopoliittisiin näkökulmiin tai siihen, miksi lakiuudistus tehtiin ja miksi se oli sellainen kuin oli. Työttömyysturvan kehitystä olen avannut Jorma Kalelan *Työttömyys 1900-luvun yhteiskunnassa* sekä Panu Pulman, Jouko Jaakkolan, Kyösti Urposen ja Mirja Satkan yhteisesti kirjoittaman teoksen *Armeliaisuus, yhteisöapu sosiaaliturva – Suomalaisen sosiaalisen turvan historia* (1989) avulla. Edellinen lopettaa käsittelyn 1970-lukuun ja jälkimmäinen esittää sosiaaliturvan kehityksen nousujohteisena kohti täydellistyvää mallia. Molemmat teokset on kirjoitettu ennen 1990-luvun lamasta johtuvaa kurkistusikkunaa ja sen aiheuttamia uudelleentulkintoja sosiaaliturvan historiasta. Molemmat ovat kuitenkin ansiokkaita kuvauksia sosiaaliturvan kehityksen tärkeimmistä vaiheista.

⁹ Julkunen (2001), 57; Van Gerven (2008), 175–179.

¹⁰ Julkunen (2001), 145.

¹¹ Van Gerven (2008), Luku 5.2.1.

Suhteessa aiempaan kirjallisuuteen, pohdin työttömyysturvan eriarvoistavia käytänteitä jo 1980-luvun sosiaaliturvan kohdalla. 1980-luvun poliittisen murroksen arviointia Suomessa ovat tehneet rahoitusmarkkinoiden osalta Markus Kari väitöskirjassaan *Suomen rahoitusmarkkinoiden murros 1980-luvulla*, julkishallinnon näkökulmasta Ville Yliaska väitöskirjassaan *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle* (2014). Lisäksi Sami Outinen on tutkinut SDP:n kehityksestä kohti markkinaehtoisempaa politiikkaa artikkelissa *From Steering Capitalism to Seeking Market Acceptance* (2017) ja Maiju Wuokko työnantajien yhteiskunnallisen roolin vahvistumisesta 1980-luvulla väitöskirjassaan *Markkinatalouden etujoukot: Elinkeinoelämän valtuuskunta, Teollinen keskusliitto ja liike-elämän poliittinen toiminta 1970- ja 1980-lukujen Suomessa* (2016). Näistä kuitenkin puuttuu sosiaaliturvan arviointi omana tutkimuskohteenaan. Oma tutkimukseni sijoittuu näiden tutkimusten kanssa samaan tutkimusperinteeseen, jossa tutkitaan sosiaaliturvan ja hyvinvointivaltion laajenemisen kohtaamaa kritiikkiä jo 1980-luvulla.

Työmarkkinajärjestöjen asemaa analysoidessani olen nojannut vahvasti työmarkkinoiden keskusjärjestöjen historioitsijoiden teoksiin. Suomen Työnantajain Keskusliiton (STK) historiasta pitkän uran tehnyt Markku Mansner on käsitellyt työnantajien näkökulmaa teoksissa *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa*. 1980-lukua käsitellään kahdessa teoksessa (1990 ja 2005), joten olen käyttänyt molempia teoksia. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) historioitsija Tapio Bergholm on käsitellyt työntekijäliittojen asemaa 1980-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa teoksessa *Tulopolitiikan aika II – Laatusa ja vapaa-aikaa: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö vuodesta 1977*. Työmarkkinajärjestöjä poliittisena voimana ovat tutkineet Niklas Jensen-Eriksen, Maiju Wuokko, Elina Kuortelahti, Aaro Sahari ja Henrik Tala projektissa *Pitkät Kihlajaiset – Yritykset ja kolmikantakorporatismi Suomessa 1940 – 2020*, jonka tulokset julkaistaan kirjana vuonna 2020. Työmarkkinoita koskevat perusteokset eivät kykene tarkasti syventymään työmarkkinajärjestöjen rooliin yksittäisten tapausten kohdalla. Tässä tutkimuksessa yritän aiempaa syvällisemmin käsitellä hallituksen, eduskunnan, lainvalmistelun sekä työmarkkinajärjestöjen välisiä suhteita yhden lakiprosessin kautta. Aiempaa tarkemmin voin esitellä työmarkkinajärjestöjen lainvalmisteluun liittyvää vaikutusvaltaa.

Lama-aikaa edeltäviä sosiaalipolitiikan eriarvoistavia käytänteitä tunnetaan vielä huonosti, vaikka 2000-luvun tutkimus on kiinnittänyt aiempaa enemmän huomiota 1980-luvun uudelleentulkintaan. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on arvioida, onko sosiaaliturvan eriarvoisuudesta merkkejä jo 1980-luvulla myös Suomessa. Tutkimus ei ole vertaileva muiden maiden sosiaalipolitiikkaan nähden, mutta Suomen kehitystä ei katsota myöskään irrallisena kansainvälisistä suuntauksista. Mikä muuttui ja mikä oli osa vanhaa perinnettä?

1.3 Määrittely, aineisto ja metodi

Valtiollisesta tasosta työttömyyden hoidossa ei voi puhua ilman hyvinvointivaltion käsitettä. Hyvinvointivaltioon perustehtäviin kuuluu järjestää kattava sosiaaliturva ja hyvinvointipalvelut, jotka toteutetaan sosiaali-, koulutus- ja terveyspolitiikalla. Palvelut rahoitetaan enimmäkseen verotuksen ja tulonsiirtojen kautta.¹² Suomen hyvinvointivaltio on liitetty pohjoismaiseen malliin ja sosialidemokraattiseen hyvinvointivaltioon, vaikka Suomen mallissa on myös omat erityispiirteensä.¹³ Pohjoismaiseen malliin kuuluu valtion merkittävä rooli yhteiskunnan eri osa-alueilla. Työmarkkinoiden valtiollinen säätely pohjoismaisen mallin mukaisesti tehdään yhteistyössä työntekijöiden ja työnantajien työmarkkinajärjestöjen kanssa. Yhteistyö tapahtuu keskitettyjen neuvottelujärjestelmien avulla.¹⁴ Työttömyysturvan kehitys kertoo samalla työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion kompromissista vallansiirron ja yhteisten asioiden sopimisen välillä.

Julkusen mukaan hyvinvointivaltion termi luo helposti mielikuvan siitä, että hyvinvointivaltio olisi yhden tahdon ohjaama valtio.¹⁵ Siksi on tärkeää ottaa huomioon riittävän monta valtaeliitin osapuolta, jotka ovat olleet vaikuttamassa hyvinvointivaltion instituutioihin, tässä tapauksessa työttömyysturvaan. Hyvinvointivaltion ja työelämän tutkijan Raija Julkusen mukaan yläpolitiikka pitää sisällään hallituksen, eduskunnan, virkakoneiston, työmarkkinajärjestöt, poliittisen eliitin, sekä instituutioiden ja lakien uudelleenmuotoilun.¹⁶ Määrittely yläpolitiikasta sopii tämän tutkimuksen näkökulmaan valtaeliitin toimintapiiristä. Käsitteeseen kuuluu oletus, että poliittisilla areenoilla ja niillä toimivalla eliitillä on väliä, ja että juuri he voivat uudelleen muotoilla sosiaalipoliittiset instituutiot, jopa kansalaismielipiteen vastaisesti.¹⁷

Tässä kohden on syytä määritellä, mitä tarkoitan valtaeliitillä. Klassisen eliittiteorian mukaan eliitti ja demokratia ovat yhteensopimattomia.¹⁸ Myöhemmässä demokratian kilpailullisessa teoriassa tai demokraattisessa elitismissä useat eliitit ja demokratia voidaan sovittaa yhteen. Keskeistä demokraattisen elitismen teorioissa on yhtäältä äänestäjien ja edustajien välinen suhde sekä toisaalta poliittisen eliitin ja muiden eliittiryhmien keskinäinen suhde demokraattisen järjestelmän päätöksentekoprosessissa.¹⁹ Tämä jälkimmäinen näkökulma on keskeinen tutkimukseni kannalta. Ruostetsaarin tutkimus perustuu verkostanalyysiin, eli analyysin tarkoituksena on ottaa huomioon koko suomalainen valtaeliitti ja sen ulottuvuudet. Hänen tutkimuksessaan valtaeliitti pitää sisällään 7 eri eliittiryhmää ja niiden alaryhmät.²⁰

¹² Yliaska (2014), 44.

¹³ Koistinen (2014), s. 74–75. Erotuksena liberaalin markkinatalouden ideaali ohjaajavana perusteena. Pohjoismaainen malli edustaa enemmän koordinoitua markkinatalouden ideaalia. Koistinen (2014), 72–73.

¹⁴ Koistinen (2014), 75.

¹⁵ Julkunen (2000), 16.

¹⁶ Julkunen (2000), 16.

¹⁷ Julkunen (2001), 16. Julkunen perustelee kansalaismielipiteen eliitin vastaiseksi mielipidemittausten perusteella. Julkunen (2001), 84–85.

¹⁸ Niemi (2017), Keitä kuuluu valtaeliittiin. Tutkimuskirja oli käsitte e-kirjana, jolloin sivunumerot puuttuvat. Kohtaan on viitattu lähimmällä alaotsikolla.

¹⁹ Niemi (2017), Keitä kuuluu valtaeliittiin.

²⁰ Ibid.

Yhteensä nämä kattavat 37 organisaatiota tai instituutiota, mikä on liikaa tässä tehtävää laadullista tutkimusta varten.

Valtaeliitti tässä tutkimuksessa tarkoittaa työttömyysturvalainsäädännön kannalta tärkeimpiä tahoja eli hallitusta, eduskuntaa ja työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestöjä. Ruostetsaarin koko Suomea koskevasta seitsemästä alakategoriasta kosketan neljää eri alaryhmää politiikan, hallinnon, järjestöjen ja joukkotiedotuksen saralta. Käsittämäni valtaeliitti ei ole kattava kuvaus valtaeliitistä 1980-luvun Suomen kontekstissa, mutta kattaa keskeiset toimijat vuoden 1984 työttömyysturvalainsäädännön kohdalla. Ruostetsaarin ryhmittelyä käyttäen poliittisen eliitin osalta analysoin hallitusta ja eduskuntaa, hallinnollisen eliitin osalta ministeriöiden alaista komiteatyöskentelyä ja valiokuntatyöskentelyä, järjestöeliiteistä keskityn työntekijöiden ja työnantajien järjestöihin ja joukkotiedotuksessa Helsingin Sanomien uutisointiin. Joukkotiedotusta eli käyttämäni lehtiaineistoa ei käsitellä kuitenkaan valtaeliitin osana, vaikka lehdistöllä on Ruostetsaaren mukaan ainakin 1990-luvun aineistoa tarkastellessa merkittävä vaikutusvalta verkostanalyysin perusteella.²¹ Uutisjuttujen avulla on vaikea päästä lehdistön mielipiteisiin käsiksi, joten alkuperäislähteenä se on epäsymmetrinen muihin alkuperäislähteisiin nähden ja on siksi valtaeliitistä erillinen osa tässä tutkimuksessa.

Tutkimukseni käyttämä näkökulma on läheisesti yhteydessä pluralistisen valtakäsityksen kanssa, missä eliittien olemassaolo selvitetään tutkimilla konkreettisten ”avainpäätösten” muotoutumista ja nimeämällä päätöksentekoprosessiin osallistuvat ja vaikuttavat toimijat.²² Ruostetsaari esittää kritiikin, että yksittäistapausten avulla ei voi tehdä yleispäteviä johtopäätöksiä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole osoittaa valtaeliitin olemassaolo, vaan tutkia valtaapitävien välisiä suhteita ja heidän asenteita työttömiä kohtaan. Tutkimuksen tarkka näkökulma on oikeudenmukaisuuden arvioinnissa ja valtaeliitin rakenne otetaan annettuna. Lisäksi Ruostetsaari kritisoi, että ”avainpäätöksiä” tutkimalla keskitytään kriisitilanteisiin eikä tasaiseen säännönmukaiseen käyttäytymiseen poliittisilla areenoilla.²³ Vaikka suuren lakimuutoksen läpivieminen on täynnä vastakkainasetteluja, on se kuitenkin myös osa säännönmukaista poliittista käyttäytymistä, jolloin pääsen käsiksi myös yhteiskunnan hyväksytyihin arvoihin. Tässä tutkimuksessa valtaeliitin osapuolista keskityn poliittiseen valtaeliittiin, jonka asemaa peilaan työmarkkinajärjestöjen vaikutusvaltaan.

Koska tarkka näkökulma on oikeudenmukaisuuden arvioinnissa, on syytä katsoa myös oikeudenmukaisuutta hyvinvointivaltion tutkimuksessa tarkemmin. Oikeudenmukaisuutta ei välttämättä määritellä sosiaalipolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa. Se olisi kuitenkin tarpeen, sillä kuten terveydenhuollon etiikkaa

²¹ Niemi (2017), Hallituksen ja eduskunnan asema vahvistunut eliittiverkostossa.

²² Ruostetsaari (1992), 42.

²³ Ruostetsaari (1992), 42–43.

Yhdysvalloissa tutkiva Martha Holstein ilmaisee, poliittisten päätösten ja etiikan välillä on aina yhteys.²⁴ Hänen mukaansa politiikka on yhteisymmärryksen ilmaisu niistä arvoista, jotka yhteiskunta valitsee muodostaa laeiksi.²⁵ Nämä arvot voivat olla ääneen sanomattomia tai niitä ei huomata arvoiksi, mutta esimerkiksi hyvin tavallinen hinnan ja hyödyn (eng. *cost-benefit* ²⁶) arvioiminen sosiaalipalveluissa usein perustuu tehokkuuden arvostamiseen sekä hyödyllisyyden määrittämiseen.²⁷ Edes hän ei määrittele oikeudenmukaisuutta tutkimuksessaan, vaikka puhuu arvoista. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden emeritusprofessori Craig Gary teoksessa *Handbook on Social Justice (2018)* puhuu sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta (eng. *social justice*) ja reiludesta (eng. *fairness*), mutta hän ei määrittele näiden välistä suhdetta. Kuitenkin hänen määritelmässään sosiaalinen oikeudenmukaisuus on selvästi yläkäsite ja reiluus on yksi tapa saavuttaa sosiaalinen oikeudenmukaisuus.²⁸ Tässä tutkimuksessa määrittelen, että oikeudenmukaisuus on kattokäsite reiludelle. Oikeudenmukaisuus on abstrakti arvo, mitä pidetään oikeana ja reiluna. Käytännön toteutus voi olla joko reilua tai epäreilua suhteessa laajempaan oikeudenmukaisuuden arvoon. En määrittele oikeudenmukaisuutta tarkemmin, sillä tarkoitus ei ole verrata, tai normatiivisesti arvioida, oliko vuoden 1984 työttömyysturvalaki oikeudenmukainen. Tarkoitus on lain avulla selvittää, mitä valtaeliitin eri osapuolet pitivät oikeudenmukaisena. Tuloksena ei ole yksi valtaeliitin omaksuma oikeudenmukaisuuden määritelmä eikä valtaeliitin uskomuksia verrata yhteen oikeudenmukaisuuden määritelmään. Kuitenkin Holsteinin ajatusta mukailen, yhteinen lakipäätös kertoo jonkinlaisesta arvojen yhteisymmärryksestä tai kompromissista myös vuoden 1984 työttömyysturvalain kohdalla.

Kenneth Lipartiton mukaan ”Historian tehtävä on löytää ja paljastaa niin monta keskinäisriippuvuuden suhdetta kuin mahdollista”.²⁹ Siksi taustoitan lakimuutosta vuodesta 1971 asti, jotta voin tuoda esiin muutokset ja pysyvyydet institutionaalisissa rakenteissa. Pidempi ajanjakso mahdollistaa syvemmän ymmärryksen aikakauden kontekstista sekä muutosten tarkastelun ajanjaksolla. Siksi tutkimusta voi kutsua pitkittäistutkimukseksi, joka on historiantutkimukselle hyvin tyypillinen lähestymistapa.³⁰

Poliittista ja hallinnollista eliittiä tutkin lainsäädäntöprosessin kautta. Päälähteitani ovat vuoden 1984 työttömyysturvalain (602/1984) laatimisprosessissa syntyneet asiakirjat.³¹ Lakitekstien lisäksi analysoin niihin liittyviä hallituksen esityksiä, valtiopäivämietintöjä ja komiteamietintöjä. Lisäksi sivuan muita työttömyysturvaan liittyviä lakeja niiltä osin kuin ne liittyvät työttömiin suhtautumiseen tai muutoksen

²⁴ Rogne (2009), 233.

²⁵ Ibid.

²⁶ Kaikki käyttämäni suomennokset ovat omia.

²⁷ Ibid.

²⁸ Craig (2018), 6.

²⁹ Lipartito (2014), 286.

³⁰ Yates (2014), 273–274.

³¹ Lait löytyvät Kansalliskirjastosta Suomen asetuskokoelmasta vuosilta 1917–1981 ja Suomen säädöskokoelmasta vuodesta 1981 eteenpäin. Hallituksen esitykset ja valtiopäivämietinnöt löytyvät Eduskunnan kirjastosta painettuina lähteinä valtiopäiväasiakirjoista.

arviointiin. Lainsäädäntöprosessissa puhutaan arvoista ja niiden oikeutuksesta vain välillisesti, mutta päätöksistä ja puheenvuoroista voi silti tehdä päätelmiä lainsäätäjien asenteista työttömiä kohtaan.

Työmarkkinajärjestöt ovat osa tutkimuksessani määrittelemääni valtaeliittiä. Työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestöt – SAK ja STK – olivat tulopoliittisen järjestelmän merkittävimmät työmarkkinoiden edustajat 1980-luvulla. Työmarkkinajärjestöt eivät ole lainsäädäntövallan virallisia osapuolia. Niillä oli kuitenkin merkittävä valta tuottaa tietoa ja toimia asiantuntijoina, ja ennen kaikkea tulopoliittisen sopimiskäytännön kautta niillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa yhteiskuntaan laajasti. Vallan ja vaikutusvallan välisestä suhteesta ei ole yksimielisyyttä. Tässä tutkimuksessa nojaan Ruostesaaren luonnehdintaan vaikutusvallasta: ”Toimijalla on vaikutusvaltaa siinä määrin kuin se kykenee tarkoituksellisesti vaikuttamaan toisen toimijan käyttäytymiseen tai asennoitumiseen.”³² Arvioin työmarkkinajärjestöjen vaikutusvaltaa poliittisiin toimijoihin ja sitä kautta niiden vaikutusmahdollisuuksia työttömyysturvain säätämiseen. Yksi vallankäytön piilevistä muodoista on valta tuottaa tietoa eli Wuokon mukaan ”pohjimmitaan määrittää käsitykset siitä, mikä on totta”.³³ Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen osallistuminen komiteamietintöjen kirjoittamiseen ja asiantuntijalausuntojen antamiseen lakiprosessien eri vaiheissa ovat työmarkkinajärjestöjen tavaksi tulleita vaikutusvallan muotoja. Vaikuttamispyrkimysten käytännön tuloksia on vaikea todistaa, mutta etujärjestöjen ehdotusten näkyminen lopullisessa tuloksessa on osoitus välillisestä vallasta.³⁴ Ruostetsaari muistuttaa, että osallistuminen päätöksentekoon ei vielä ole vallankäyttöä eikä päätöksenteon tuottama ratkaisu osoitus siitä, vaikka se muistuttaisi jonkun toimijan mielipiteitä.³⁵ Myös Wuokko väitöskirjassaan toteaa, että ”Vallankäytöllä on taipumus kätkeytyä päätöksentekoprosessin vaiheisiin, eikä alkuperäistä liikkeelle sysäävää tai lopullista ratkaisevaa tekijää ole helppo jäljittää.”³⁶ Ajallisesta yhteneväisyydestä, samojen toimijoiden esiintymisestä eri vaikutuksen kentissä sekä instituutioiden tarjoamista valtarakenteista voi tehdä arvioita valtasuhteista. Lisäksi suunta on vielä selkeämpi, jos enemmistö on vastakkaisen näkemyksen kannalla, mutta vähemmistö saa oman mielipiteensä lopulliseen päätökseen.

Täydennän analyysiani Suomen johtavan sanomalehden, Helsingin Sanomien (HS) uutisoinnilla ajan työttömyysturvakeskustelusta. Vaikka Helsingin Sanomat ei edusta parlamentaarista valtaa, voi se täydentää kysymystä aikakauden suhtautumisesta työttömiä kohtaan. Helsingin Sanomat ei myöskään ole puolueeton tiedon lähde, mutta tarjoaa potentiaalisen valtaa kritisoivan tai vahvistavan näkökulman.

Lähteet, jotka lakiprosessissa ovat syntyneet, kertovat valtaeliitin osapuolten julkisen mielipiteen työttömistä, sillä asiakirjojen tarkoituksena on myös vakuuttaa muut valtaeliitin jäsenet. Niitä ei ole suunnattu työttömien tai tavallisten kansalaisten luettavaksi vaan erityisesti muulle valtaeliitille. Tämän

³² Niemi (2017), Hallituksen ja eduskunnan asema vahvistunut eliittiverkostossa.

³³ Wuokko (2016), 30.

³⁴ Wuokko (2016), 25.

³⁵ Ruostetsaari (1992), 42.

³⁶ Wuokko (2016), 31.

vuoksi lähteet eivät anna puolueetonta kuvaa päätöksentekoon vaikuttaneista motiiveista. Alkuperäislähteet eivät sisällä kaikkia argumentteja vaan pelkästään ne, joita kirjoittajat tai puhujat saattoivat tulkita vastaanottajan pitävän ”kunniallisina”.³⁷ Tutkin, mitä argumentteja lähteiden mukaan pidetään sellaisina, joita ei perustella ja toisaalta, mitä asioita piti argumentoida perusteellisemmin.

Yhtä vallitsevaa käsitystä oikeudenmukaisuudesta ei ole, mutta mahdollisimman monen relevantin toimijan näkökulman selvittäminen muodostaa yleiskuvan aikakauden valtaeliitin suhtautumisesta työttömiin. Tämän vuoksi käytän useaa lähdetyyppiä, jotta voin vertailla lähteitäni toisiinsa triangulaation keinoin. Historiantutkimuksessa tämä tarkoittaa analyysin muodostamista eri alkuperäislähteistä.³⁸ Triangulaatio pitää sisällään myös tutkimuskirjallisuuden ja alkuperäislähteiden välillä käytävän keskustelun.³⁹ Peilaan lähteitäni sekä keskenään että tutkimuskirjallisuuteen luodakseni kokonaisvaltaisemman synteetin eri toimijoiden päämääristä. Analyysini perustuu monen toimijan eri foorumeilla käytyjen keskustelujen kiista-aiheiden tunnistamiseen argumentaatioissa, ja argumentaation eri osien kategorisointia yleisemmälle tasolle. Kategorioiden avulla pohdin sitä, mitä keskustelut ja niiden osat kertovat valtaeliitin oikeudenmukaisuuskäsityksistä.

Lähdekritiikin ja triangulaation erottamattomana osana toimii myös hermeneuttinen päättely. Se nojaa ajatukseen, että alkuperäislähteet ovat ymmärrettäviä vain suhteessa siihen kontekstiin, jossa ne ovat syntyneet.⁴⁰ Alkuperäislähteiden antama tulkinta täydentyy kontekstin (tutkimuskirjallisuus) avulla ja toisin päin. Tätä metodologiaa, jossa konteksti vaikuttaa lähteiden tulkintaan ja lähteiden syvämpi lukeminen osaltaan myös täydentää kuvaa aikakaudesta, kutsutaan hermeneuttiseksi kehäksi. Tässä tutkimuksessa vaihdellaan tarkastelupistettä analyysin ja lähteiden välillä, joten tutkimusprosessi on itsessään muuttuva. Menetelmää kutsutaan tutkimuskirjallisuudessa avoimen päään prosessiksi (eng. *Open ended process*) sillä lähteiden tarkastelu muokkautuu analyysin avulla ja analyysi muokkautuu lisälähteiden tulkinnan avulla.⁴¹

Seuraavissa luvuissa siirryn aineiston käsittelyyn. Luvussa kaksi käsittelen työttömyysturvan sosiaalipoliittista kontekstia. Ensimmäisessä alaluvussa käsittelen työttömyysturvan kannalta oleelliset vaiheet suomalaisessa sosiaalipolitiikassa ja toisessa ja kolmannessa alaluvussa esittelen tärkeimmät valtaeliitin ryhmät sekä puntaroin niiden välisiä suhteita vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa. Luku 3 on vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksen oikeudenmukaisuuden arviointia kokonaisuudessaan; alaluku 3.1 käsittelee, miten työttömien määrittely oli osa oikeudenmukaisuusperiaatetta. Seuraavassa alaluvussa esittelen uuden lainsäädännön keskeisen ristiriidan työttömien jakamisessa kahteen ryhmään. Luvussa neljä keskityn erityisesti muutoksiin työttömien oikeuksissa. Alaluku 4.1 arvioi työttömien oikeuksia ja

³⁷ Alasuutari (2004), 5.

³⁸ Kipping (2014), 317.

³⁹ Kipping (2014), 318.

⁴⁰ Kipping (2014), 320.

⁴¹ Lipartito (2014), 287.

velvollisuuksia uudistuksen jälkeen ja alaluku 4.2 karensien merkitystä ja muutosta uudistuksessa. Viimeisenä esitän johtopäätökset, miten tutkimusta voi tulkita laajemmassa sosiaalipoliittisessa kontekstissa.

2. Työttömyysturvauudistuksen taustoittavat tekijät

2.1 Työttömyysturva osana hyvinvointivaltiolta

Toisen maailmasodan jälkien korjaaminen muutti työttömien auttamisjärjestelmän asteittain satunnaisista avustuksista yhtenäiseen valtiojohtoiseen järjestelmään. Merkittävä muutos oli raha-avustukseen siirtyminen ilman työsuoritusta 1960-luvulla. Järjestelmämuutokseen oli taloudelliset edellytykset, sillä Suomen bruttokansantuote kasvoi sotien jälkeen 1990-luvulle asti 1970-luvun öljykriiseistä johtuvia notkahduksia lukuun ottamatta.⁴² Suomen osallistuminen toiseen maailmansotaan nosti valtiojohtoisuuden ja taloussuunnittelun laajasti hyväksytyksi talouspolitiikan lähtökohdaksi.⁴³ Bretton Woods -järjestelmä, johon kuului 44 maata vuonna 1944, tuki samanaikaisesti vapaakauppaa, mutta rajoitti pääoman liikkuvuutta.⁴⁴ Julkusen mukaan toisen maailmansodan jälkeisten valtioiden hyvinvointivaltioiden toiminta perustui keynesiläiseen talouspolitiikkaan, jonka Bretton Woods järjestelmä mahdollisti.⁴⁵ Keynesiläisen talouspolitiikan mukaisesti valtion tuli tasoittaa suhdanteita, työttömyydestä oli kannattavaa päästä eroon jopa lainalla ja myös julkisen sektorin palvelut nähtiin tuottavana toimintana.⁴⁶ Keynesiläisyys nojasi täystyöllisyystavoitteeseen, johon Suomessa sitouduttiin valtioneuvoston päätöksellä vuonna 1944.⁴⁷

Suomen sosiaalihuollon laajamittainen kehittäminen alkoi 1950-luvulla eli myöhemmin verrattuna Skandinaaviin maihin.⁴⁸ Työllisyyspolitiikkaa hoidettiin työllisyyslakien pohjalta vuodesta 1956 lähtien.⁴⁹ Työllisyyslakien tavoitteena oli tasainen täystyöllisyys, johon pyrittiin ensisijaisesti yleisillä talouspoliittisilla keinoilla ja toissijaisesti työllisyystöillä.⁵⁰ Jos työvoimasta oli liikatarjontaa, työttömät ohjattiin valtion organisoimiin työttömyystöimaihin.⁵¹ Tätä työttömyyden hoitoa työttömyystöiden ja erityisesti työttömyystöimaiden avulla kutsuttiin myös lapiolinjaksi. Rahallinen työttömyysturva edellytti työntekoa.

Aikalaiset kritisoivat lapiolinjaa jäykäksi ja markkinoita vääristäväksi.⁵² Epäsuhtaisuutta pyrittiin korjaamaan vuonna 1957 työllisyyslailla, jonka tavoitteena oli, että työllisyystöimaita ei avata, jos vapailla markkinoilla oli töitä.⁵³ Tämä kannusti muuttamaan työttömyysalueilta talouskasvun keskuksiin kaupunkeihin. Ilmiötä on kutsuttu myös suureksi muutoksi, kun suuret ikäluokat käynnistivät maassa- ja maastamuuton suuren aallon

⁴² Jaakkola (1994), 246.

⁴³ Kalela (1989), 126.

⁴⁴ Yliaska (2014), 62. Bretton Woodsissa (Yhdysvalloissa) sovittu järjestelmä, johon kuului kansainvälisten valuuttojen välisten suhteiden sääntely. Näitä tukemaan luotiin Kansainvälinen jälleerakennuspankki (IBRD), Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja kauppaa vapauttava GATT-järjestelmä. Julkunen (2001), 41–42.

⁴⁵ Julkunen (2001), 41–42.

⁴⁶ Yliaska (2014), 59.

⁴⁷ Kalela (1989), 129.

⁴⁸ Jaakkola (1994), 233–234.

⁴⁹ Idström (2004), 13.

⁵⁰ Idström (2004), 13.

⁵¹ Idström (2004), 13–15., Kalela (1989), 166.

⁵² Idström (2004), 15.

⁵³ Jaakkola (1994), 221.

1960- ja 1970-luvuilla.⁵⁴ Uusi tiukempi linja työllisyystyömaiden avaamiseen paljasti, kuinka riippuvainen maaseudun työväki oli ollut siitä. Pieneksi pilkotut maatilat eivät pitkään aikaan olleet tarjonneet elantoa eikä maatalouden heikkoa elintaso voanut korvata hätäaputoilla. Vahvasta kaupungistumisesta huolimatta Suomi oli vielä vahvasti maatalousyhteiskunta. Maatalousväestön kasvu pysähtyi ja kääntyi laskuun vasta 1940-luvulla.⁵⁵ Maatalous pysyi suurimpana työllistäjänä aina 1960-luvulle asti.⁵⁶ Kansa oli jakautunut maatalousvaltaiseen maaseutuun ja teollistuneeseen urbaaniin ympäristöön.

1960-lukua voidaan pitää käännekohtana työttömyyspolitiikassa. Tänä aikana työttömyystyöt alkoivat vaikuttaa vanhanaikaiselta tavalta hoitaa työttömien toimeentuloa. Vuoden 1960 työllisyyslaissa korostettiin taloudellista tehokkuutta. Valtion pakollisten julkisten töiden oli korvattava työttömyystyöt, ja jos niitä ei ollut niin työttömyystöiden sijaan olisi tullava työttömyyskorvaus. Vaikka töitä ei enää tarvinnut luoda vain työttömiä varten, voitiin julkiset hankinnat sijoittaa korkean työttömyyden kausille, kuten pari vuotta myöhemmässä työllisyyslaissa korostettiin.⁵⁷ Työllisyyslaissa pyrittiin keynesiläiseen suhdanteita tasaavaan politiikkaan, mutta vältettiin työllisyyden luomista vain työttömyyden korjauksena ilman taloudellista päämäärää. Käytännössä työllistämislinjaua jatkettiin 1960-luvun loppuun asti.⁵⁸

Vuonna 1960 uudistettiin työttömyyskassalakeja, joka perustui SAK:n ja STK:n väliselle sopimukselle. Työttömyyskassat olivat ammattiyhdistysten yhteydessä toimivia jäsenyyteen perustuvia avustusjärjestelmiä työttömyyden varalle ja lainsäädännön piirissä aina vuodesta 1914 lähtien.⁵⁹ Kassoilla oli merkittävä päätävä voima, johon valtio ei lainsäädännöllä juuri puuttanut.⁶⁰ Työttömyyskassat olivat ainoa taho, joka tarjosi työttömille raha-avustusta ilman työsuoritusta vuoteen 1960 saakka.⁶¹ Työttömyyskassajärjestelmä ei kuitenkaan ollut varsinaisesti valtion alainen työttömyysturva, sillä valtio tuki kassoja vain avustuksilla. Se ei myöskään ollut kaikille avoin, vaan se edellytti kuulumista ammattiliittoon ja vähintään puolen vuoden jäsenmaksujen maksamista palkasta. Siten kassa-avustuskin edellytti työntekoa, vaikka etukäteispainotteisesti.

1960-luvun keskustelussa jäsenyyteen perustuvan työttömyyskassalain vaihtoehtona oli yleinen ja pakollinen työttömyysvakuutus, mutta STK ja oikeisto vastustivat sitä. Keskustelu oli alkanut jo vuoden 1914 valtiopäivillä ja heräsi uudestaan keskustelun aiheeksi 1940-luvulla ja vielä 1960-luvulla, mutta ei koskaan päätyneet lainsäädäntötasolle.⁶² Yleistä vakuutusperiaatetta sovellettiin Suomessa William Beveridgen oppien

⁵⁴ Koistinen (2014), 86.

⁵⁵ Jaakkola (1994), 168.

⁵⁶ Jaakkola (1994), 172.

⁵⁷ Idström (2004), 16.

⁵⁸ Kalela (1989), 186.

⁵⁹ Kalela (1989), 105.

⁶⁰ Kalela (1989), 104.

⁶¹ Kalela (1989), 48.

⁶² Kalela (1989), 49, 104.

mukaisesti muun muassa tapaturmavakuutuksessa ja myöhemmin sairausvakuutuksessa.⁶³ Suomessa eläkevakuutus oli toteutettu jo ennen Beveridgen teosta: *”Report on Social Insurance and Allied Services”* (1942).⁶⁴ Vakuutusperustaista tapaa hoitaa sosiaaliturvaa voidaan pitää Suomelle hyvin tyypillisenä sosiaaliturvan järjestämisen muotona. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP) oli ollut yleisen pakollisen vakuutuksen puolella myös työttömyysturvan osalta, mutta työnantajien ratkaisu takasi työläisille paremmat edut, mikä lopulta pyörsi SDP:n kannan sille myönteiseksi. SAK taas tulkitsee, että sopiminen STK:n kanssa takasi sille vallan päätöksenteossa.⁶⁵

Yleisen työttömyysvakuutuksen sijaan kassalain rinnalle perustettiin samana vuonna laki, joka ensimmäistä kertaa takasi avustusta myös ammattiliittojen ulkopuoliselle väestölle.⁶⁶ Vasta vuoden 1960 työttömyyskorvauslaki salli korvauksen ilman työsuoritusta, vaikka asia oli ollut esillä poliittisissa keskusteluissa vuosisadan alusta lähtien. Kuitenkin työttömyysturvaa sai vielä vuonna 1968 uuden lain perusteella vain 7 500 ihmistä.⁶⁷ Vuoden 1971 työllisyyslain myötä siirryttiin takaamaan työttömyyden ajan toimeentuloturva raha-avustuksilla työllisyystöiden sijaan.⁶⁸ Vasta 1970-luvun lopulla työttömyyskorvausta saavien määrä ylitti kassajärjestelmään kuuluvien avustukset.⁶⁹

1960-luvun lopussa työttömien määrä nousi 80 000:een ja talvella työttömien määrä nousi lähes 100 000:een.⁷⁰ Neljään prosenttiin noussut työttömyys osoitti taloudessa olevia rakenteellisia ongelmia, joita aikaisemmat devalvaatiot eivät vaikuttaneet yksin korjaavan. Yleisiin korjaustoimenpiteisiin ryhdyttiin valtion ja työntekijöiden sekä työnantajien etujärjestöjen välisillä tulopoliittisilla ratkaisuilla.⁷¹ Ensimmäinen tulopoliittinen ratkaisu vuonna 1968 syntyi osittain pyrkimyksestä korjata Suomen talous ja sitä kautta myös työttömyys. Kansantalouden sisällä tehnyt ratkaisut eivät kuitenkaan estäneet kansainvälisten suhdanteiden vaikutusta. Osana tulopoliittisia järjestelyjä vakiintui myös, että työmarkkinajärjestöjen välisissä sopimuksissa oli mukana sosiaalipoliittisia uudistuksia.⁷²

Läntinen maailma kohtasi toisen maailmansodan jälkeen pahimman talouskriisinsä, kun Jom-Kippur -sodassa arabimaiden kauppasaarto Israelia tukevia maita vastaan nosti öljyn hintaa reilusti vuonna 1973.⁷³ Neuvostoliiton kanssa käyty bilateraali clearing kauppa, jossa Suomi sai vientiä vastaavan määrän öljyä idästä, helpotti Suomen tilannetta toisiin läntisiin maihin verrattuna.⁷⁴ 1970-luvulla toisiaan seuraavien

⁶³ Kansaneläkevakuutus vuodesta 1937 lähtien, tapaturmavakuutuslaki 1948 lähtien, sairausvakuutus 1963 lähtien.

⁶⁴ Kalela (1989), 128.

⁶⁵ Kalela (1989), 189.

⁶⁶ Kalela (1989), 189.

⁶⁷ Vähätalo (1989), 14.

⁶⁸ Iddström (2012), 21–28.

⁶⁹ Vähätalo (1989), 14.

⁷⁰ Mansner (1990), 273–276.

⁷¹ Mansner (1990), 273–276. Kerron tulopoliittisesta mallista lisää luvussa 2.2.

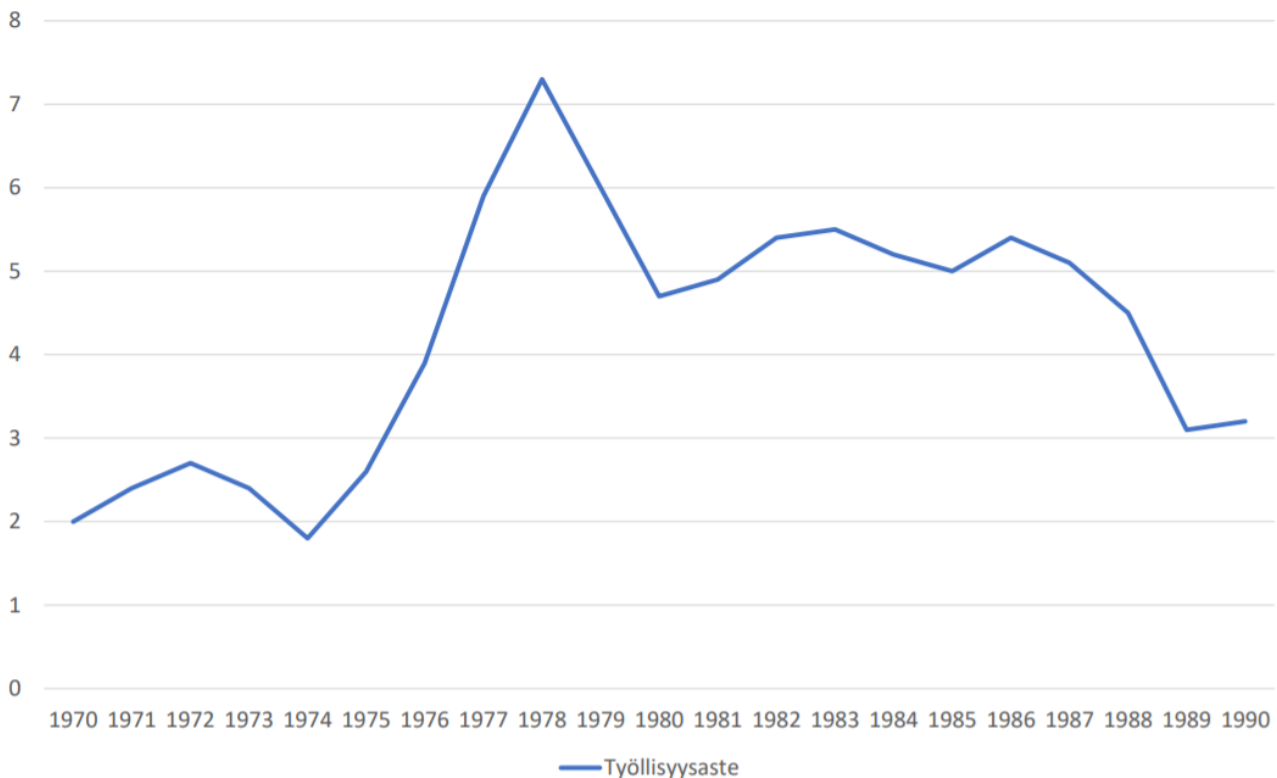
⁷² Kalela (1989), 176; Pernaa (2008), 218; Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019, 32.

⁷³ Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019, 43.

⁷⁴ Jensen-Eriksen (2008), 29-189, 31-32, 49.

öljykriisien taloudelliset vaikutukset jatkuivat Suomessa aina vuoteen 1982 asti, jonka jälkeen alkoi vahva talouskasvu.⁷⁵ Vuonna 1970 työttömyysaste oli kaksi prosenttia työikäisestä väestöstä, mutta pahimmillaan vuonna 1978 7,3 prosenttia, kuten kuviosta 1 näkyy. 1970-luvun työttömyys oli huipussaan korkeampi kuin 1930-luvun laman aikana.⁷⁶ Seuraavan vuosikymmenen aikana työttömyys laski parhaimmillaan kolmen prosentin tasoon, mutta ei koskaan öljykriisiä edeltäneelle tasolle.

Kuvio 1. Työttömyysaste vuosina 1970 – 1990, %



Työllisyys ja työttömyys Suomessa 1900-2017, tilasto. Kuva tehty tilastoaineiston pohjalta. ks. liite 1.

1970-luvun öljykriisit aloittivat samalla hyvinvointivaltion kriisin.⁷⁷ Se aloitti Euroopassa ja Yhdysvalloissa hyvinvointivaltioiden roolin ja keynesiläisen talouspolitiikan uudelleenarvioinnin.⁷⁸ Kansainvälisen suunnanmuutoksen esikuvina on pidetty Yhdysvaltojen presidentti Ronald Reaganin ja Iso-Britannian pääministeri Margaret Thatcherin poliittisia toimia. Teollisuusmaiden yleisenä tavoitteena oli saada sosiaalimenot kuriin ja rajoittaa julkisen sektorin kasvua sekä tehostaa niiden toimintaa.⁷⁹ Yksityistäminen ja markkinaehtoisuus nähtiin vastauksena kriisin herättämiin ongelmiin.⁸⁰

⁷⁵ Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopolitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019, 74.

⁷⁶ Yliaska (2014), 66.

⁷⁷ Yliaska (2014), 66, 228; Julkunen (2001), 36–41.

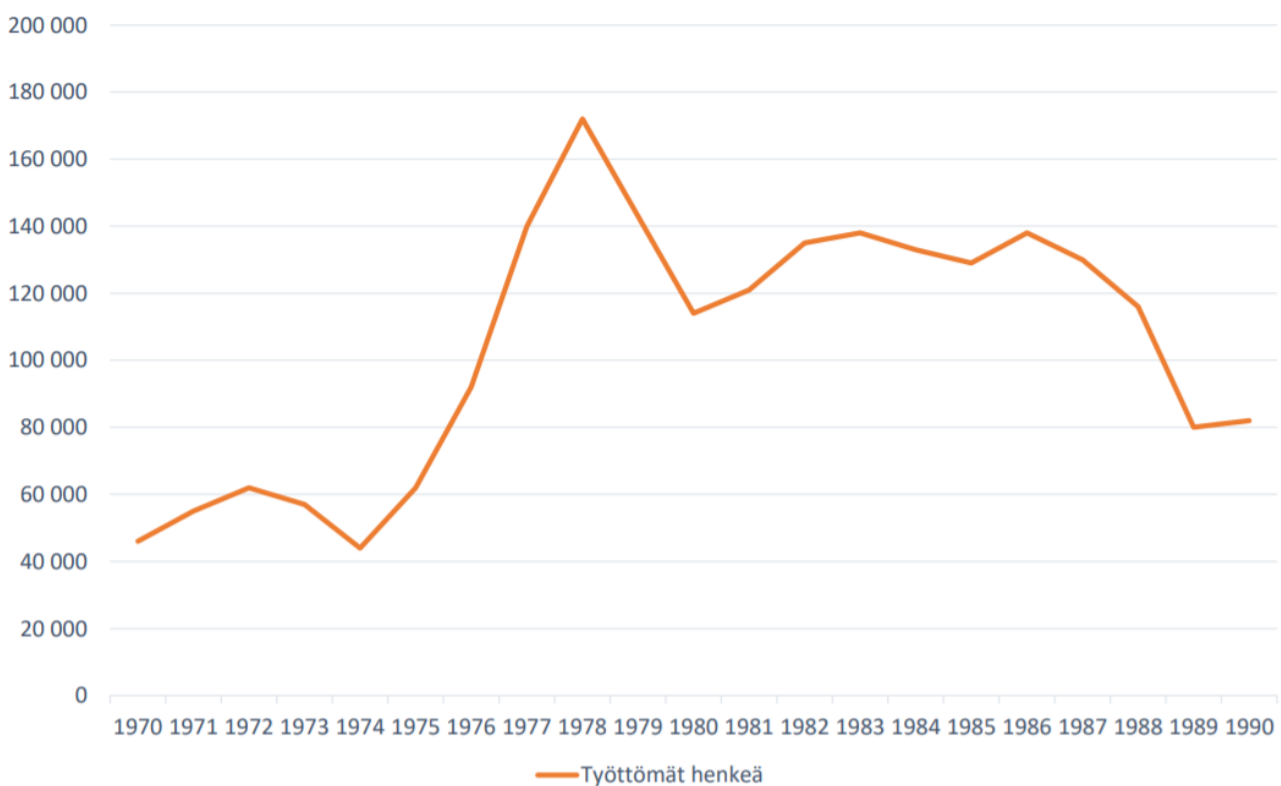
⁷⁸ Mishra (1990), 10. Yliaska (2014), 70–77.

⁷⁹ Yliaska (2014), 25–32.

⁸⁰ Yliaska (2014), 93.

Öljykriisien seurauksena kyseenalaistettiin valtion tiukka taloudellinen kontrolli: eihän valtion harjoittama talouspolitiikka ollut estänyt öljykriiseistä johtuvaa taantumaakaan. Suomen Pankki omaksui markkinaehtoisuutta ja -vapautta korostavan linjan. Se toteutti rahamarkkinoiden sääntelyn purkua epäpoliittisesti, sillä hallitus ja eduskunta olivat ulkoistaneet raha- ja valuuttapoliittisen säännöstelyn Suomen Pankille.⁸¹ Myös hyvinvointivaltion instituutioiden oli sopeuduttava kansainväliseen kilpailuun ja markkinoihin.⁸² Suomessa julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta kuitenkin kasvoi vuosien 1982 ja 1986 välillä 4 prosenttiyksikköä eikä suinkaan supistunut.⁸³ Julkinen koulutus kasvoi säästämistavoista huolimatta lähinnä suurien sosiaalipoliittisten uudistusten, kuten peruskoulu-, terveys- ja päivähoitojärjestelmien luomisen takia.⁸⁴

Kuvio 2. Työttömien lukumäärä 1970 – 1990



Työllisyys ja työttömyys Suomessa 1900-2017, tilasto. Kuva tehty tilastoaineiston pohjalta. ks. liite 1.

Öljykriisien kanssa samanaikaisesti 1970-luvun rakennemuutoksen myötä väestö kouluttautui, kaupungistui ja työllistyi.⁸⁵ Automaation lisääntyessä ja koulutuksen yleistyessä öljykriisien jälkeiset tarjolla olevat työpaikat olivat aikaisempaa vaativampia ja erikoistuneempia.⁸⁶ Osa työttömistä ei päässyt mukaan uuteen

⁸¹ Kari (2016), 494–518. Talousmarkkinoiden eduksi tapahtunut sääntelyn purku toteutettiin Suomen Pankin toimesta asteittain vuodesta 1975 lähtien, kiihtyen 1980-luvun puolivälissä.

⁸² Kari (2016), 495–518.

⁸³ Outinen (2017), 397.

⁸⁴ Outinen (2017), 397.

⁸⁵ Wuokko (2016), 84.

⁸⁶ Marttila (2016), 24.

talouskasvuun ja jäi pitkäaikaistyöttömiksi. Työttömien määrä kolmin tai nelinkertaistui aikavälillä 1971 – 1985 laskentatavasta riippuen.⁸⁷ Vuonna 1971 työttömiä oli 55 000, mutta seuraavan vuosikymmenen puoleen väliin tultaessa työttömiä oli lähes kolminkertainen määrä, kuten kuviosta kaksi näkyy.⁸⁸

1980-luvulla tapahtui merkittävä muutos työttömien sosiaaliturvassa. Vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa valtiollinen työttömyyskorvaus ja työttömyyskassojen kautta toimivat työttömyysvakuutukset asetettiin saman työttömyysturvalain alle. Työttömyysturvauudistuksessa menoja pikemminkin lisättiin kuin karsittiin. Menojen lisäyksestä huolimatta työttömyysturvauudistukseen liittyvillä valtiopäivillä keskusteltiin Suomen kansainvälisestä aatteellisesta asemoitumisesta. Sosialidemokraattien ministerin Vappu Taipaleen mukaan työttömyysturvan parannus oli poikkeus yleiseen linjaan, jossa ”yleiseurooppalainen suhteutuminen sosiaaliturvaan on pikemminkin purkava kuin rakentava.”⁸⁹ Sen sijaan valtiopäivien äänekkäimmän oppositiopuoleen Suomen Kansan Demokraattisen Liiton (SKDL) mielestä työttömyysturvauudistus edusti ”sitä oppia, jota suomalainen oikeisto niin mielellään vastaanottaa suuresta lännestä Reaganilta ja Thatcherilta.”⁹⁰ Opposition toiselta laidalta Kansallinen kokoomus (Kok.) muistutti, ettei thatcherismistä ole tietoaakaan, olihan Suomessa yksi maailman progressiivisimmista verotuksista.⁹¹ Kriittisimpiä ääniä lukuun ottamatta työttömyysturvalakia kommentoineet poliitikot pitivät Suomen tietä erillisenä suhteessa kansainvälisiin sosiaaliturvan aatesuuntauksiin.

1960-luvulla käyty keskustelu yhteisestä työttömyysvakuutuksesta nousi uudelleen pintaan vuoden 1984 tulopoliittisissa neuvotteluissa. Hallituspuolueet sosialidemokraatteja lukuun ottamatta ottivat esiin ajatuksen kaikille yhteisestä työttömyysvakuutuksesta. Kahtia jaettu malli jatkui osana tulopoliittista päätöstä, johon työttömyysturva yhtenä osana kuului. Poliitikkojen lisäksi työntekijöiden ja työnantajien etujärjestöt olivat päättämässä työttömyysturvasta osana tulopoliittista kokonaisratkaisua. Seuraavassa luvussa analysoin, miten taistelu poliittisesta vallasta vaikutti vuoden 1984 työttömyysturvalakiin.

2.2 Työttömyysturvauudistus tulopoliitiikan tuloksena

Työmarkkinoiden tärkeimmät etujärjestöt SAK ja STK olivat mukana työttömyysturvan uudistusprosessissa sen ensiaskeleista lähtien. Erityisesti työllisyyskysymyksiä koskevissa poliittisissa päätöksissä on yleensä kuultu myös työmarkkinajärjestöjä. Siksi valtasuhteita selvitellessä on syytä ottaa huomioon niin sanottu

⁸⁷ Esimerkiksi Vähätalo on laskenut työttömyyseläkeläiset mukaan laskelmiinsa siinä ja luvut ovat siksi korkeampia. Tilastollisia lukuja tarkastellessa on syytä huomioda, että työttömyyden määritelmä on muuttunut ajassa eikä kaikkia työtä vailla lasketa tilastoissa työttömiksi. Lisää tilastoinnin muutoksesta tilastosarjassa, ks. liite 1.

⁸⁸ Ks. myös Vähätalo (1989), 15. Mukaan lukien työttömyyseläkeläiset lähemmäs 200 000.

⁸⁹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 714.

⁹⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1630. Myös Jokinen (SKDL), Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1805.

⁹¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1809.

kolmikantamalli, tai ”strateginen kolmio”⁹², jossa työvoimapolitiikan keskeisinä osapuolina olivat työmarkkinajärjestöt ja valtio. Valtaeliitti ei ollut yhtenäinen monoliitti, vaan työttömyysturvalakiuudistuksen aikana näkyi eri tahojen valtakamppailua. Tämä valtakamppailu kulmineitui tulopoliittisen neuvotteluprosessin sekä lainsäätämisen prosessin ristiriitana.

Tulopoliittinen järjestelmä sai jo heti synnystään lähtien kritiikkiä epädemokraattisuudesta.⁹³ Etujärjestöjen ja valtion yhteistä päätöksentekomallia kutsutaan myös korporatiiviseksi päätöksenteoksi. Suomi ei muodostanut poikkeusta, vaan päätöksentekotapa oli osa niin sanottua Pohjoismaista mallia⁹⁴, jossa tavoitteena oli liittää työväen vaatimat sosiaaliset uudistukset vapaaseen markkinatalouteen.⁹⁵ Korporatiivisessa päätöksentekomallissa, jota kutsutaan myös tulopoliitikaksi, etujärjestöt sopivat palkkojen lisäksi laajoista sosiaalisista uudistuksista, joita valtio tuki verotuksella ja lainsäädännöllä. Työnantajien järjestäytymisen lakipiste oli vuonna 1982, jolloin järjestäytyneiden työnantajien 29 liittoa ja 5 200 yritystä kattoivat neljänneksen koko työväestä.⁹⁶ Samana vuonna työntekijöiden järjestäytymisaste oli yli 80 prosenttia työvoimasta.⁹⁷ Työntekijöiden ja työnantajien korkea järjestäytymisaste oikeutti osittain järjestöjen vallan, sillä mitä useampi seisoi työmarkkinajärjestöjen takana, sitä suurempi tuki laeille ja päätöksille saatiin myös käytännön toteutuksessa.⁹⁸ Korporatiivinen päätöksenteko vakiintui vähitellen suomalaisen järjestelmään toisen maailmansodan jälkeen ja kulmineitui ensimmäiseen tulopoliittiseen ratkaisuun, niin sanottuun ensimmäiseen Liinamaan sopimukseen vuonna 1968.⁹⁹ 1970-luvulle tultaessa tulopoliitikasta oli tullut keskeinen osa suomalaista poliittista päätöksentekoa.¹⁰⁰

Korporatiiviseen malliin vaikutti kylmän sodan ilmapiiri ja yleinen vasemmistovirtaus. Vasemmistovirtauksen vaikutukset näkyivät vielä 1980-luvulla: kokoomus oli työnnetty oppositioon vaalimenestyksestä huolimatta, SAK oli voimissaan ja sosialidemokraatit pitivät tiukasti kiinni pääministerin valta-asemasta. Lisäksi vuonna 1982 Suomen presidentin puoluekanta vaihtui keskustalaisesta Urho Kekkosesta sosialidemokraattiseen Mauno Koivistoon. Helsingin Sanomissa julkaistussa mielipidekirjoituksessa nähtiin ulkopoliittikan vaikutus sisäpolitiikkaan: ”[m]aassa on pysyvästi porvarillinen enemmistö, mutta sen hallitusta johtaa pysyvästi vasemmistolainen pääministeri.” Kirjoitus esitti syyksi niin sanotut ”yleiset syyt” eli Neuvostoliiton liian

⁹² Suomen työmarkkinapolitiikkaa kuvastaa Timo Kauppasen sanoin ”Strateginen kolmio”. Kolmion terinä ovat työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestöt sekä hallitus. Valta on ollut etujärjestöillä demokraattisen hallintokoneiston hajaannuksen aikana ja hallituksella sen tiivistymisen aikana. Mansner (2005), 22.

⁹³ Mansner (1990), 294. Ks. Myös Alasuutari (2004), 5.

⁹⁴ Myös nimellä Ruotsin malli. ks. lisää Mark Blyth, *The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change*, 54 World Pol. 1 (2001).

⁹⁵ Wuokko (2019), 2.

⁹⁶ Mansner (2005), 26. Jos työnantajiin lasketaan vain yksityisen sektorin työnantajat, järjestäytyneiden työnantajien työntekijät kattoivat kolmasosan koko työväestä.

⁹⁷ Mansner (2005), 61.

⁹⁸ Alasuutari (2004), 6.

⁹⁹ Mansner (1990), 279. Ks. Myös Wuokko (2019), 3.

¹⁰⁰ Wuokko (2019), 4.

voimakkaan vaikutuksen sisäpolitiikkaan.¹⁰¹ Vaikutti siltä, että Suomessa vasemmistolla oli ote vallankahvasta eri suunnilta.

Vasemmiston vallan takia työnantajat toimivat sosialidemokraattien kanssa, vaikka poliittisesti he eivät olleet luontevin yhteistyökumppani. Sosialidemokraattien poliittisen ylivoiman takia kaikkien, jotka halusivat päättää tärkeistä asioista, täytyi tehdä se SDP:n kanssa.¹⁰² Työnantajat pyrkivät yhteistyöhön sekä sosialidemokraattisen puolueen että SAK:n sosialidemokraattien kanssa.¹⁰³ Yhteisissä kompromisseissakin työnantajat olivat huolissaan siitä, että työntekijät pyrkivät lakkojen avulla vallankumoukseen ja että sosiaalipoliittiset uudistukset johtavat ”hiipivään sosialismiin”.¹⁰⁴ Vastapainoksi työnantajat järjestäytyivät entistä vahvemmin.¹⁰⁵ Yhteistyö työntekijöiden keskusjärjestön kanssa oli parempi taktikka kuin turvautuminen arvaamattomiin poliittisiin hallituksiin. Työnantajilla oli ristiriitaisista tunteista huolimatta korkea motivaatio tukea korporatiivista mallia.

1970-luvun öljykriisit nostivat myös Suomessa poliittisen keskustelun keskiöön hyvinvointipalvelujen kasvun kritiikkiin ja taloudellisten realiteettien ehdottomuuden. Julkusen mukaan kriisi ei ollut vain taloudellinen vaan öljykriisien seuraukset lopettivat hyvinvointivaltion rakentamisen kulta-ajan suurimmassa osassa Eurooppaa.¹⁰⁶ Julkunen jatkaa, että myös vasemmistopuolueiden sisällä poliittinen siirtymä kallistui oikeistoon päin.¹⁰⁷ Sami Outisen mukaan myös Suomessa SDP omaksui kilpailukyvyn turvaamisen ensisijaisuuden suhteessa sosiaalipolitiikkaan vuodesta 1975 eteenpäin.¹⁰⁸ SDP:n ajatukset levisivät suuremmalle yleisölle niin sanotun Korpilammen konferenssin kautta vuonna 1977.¹⁰⁹ Virallisesti liike-elämä ja poliittinen oikeisto myönsivät sosiaaliturvan tarpeellisuuden ja hyvinvointipalvelujen kasvun. Poliittinen vasemmisto ja ammattiyhdistysliikkeet taas hyväksyivät taloudelliset välttämättömyydet.¹¹⁰ Konsensusajattelu on toisaalta myös hämäävä, sillä niin SDP kuin liike-elämäkin varsin nihkeästi hyväksyivät julkisen sektorin kasvun ja kritiikki järjestelmää kohtaan kiihtyi heti konsensuspolitiikan omaksumisen jälkeen.¹¹¹

Suhtautuminen talouteen ei muuttunut varauksettoman myönteiseksi talouskasvun elyessä 1980-luvun alussa. Kevään 1984 STK:n johtokunnan pöytäkirjoissa öljykriisien jälkeinen talouskehitys oli ”muuttunut

¹⁰¹ HS 21.3.1984, Mieli-pide, ”Turha joukko”, 15.

¹⁰² SDP toimi pääministeripuolueena yli puolessa ajanjakson hallituksissa: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>.

¹⁰³ Tulopoliittisia neuvotteluja käytiin perinteeksi muodostuneella tavalla myös vuoden 1984 tulopoliittisilla neuvotteluilla virallisesti SAK:n koko hallituksen kanssa, epävirallisesti SAK:n sosialidemokraattisen siiven kanssa. Bergholm (2012), 371–372; Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019, 58.

¹⁰⁴ Wuokko (2019), 4; Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019, 20.

¹⁰⁵ Wuokko (2016), 1.

¹⁰⁶ Julkunen (2001), 37; Van Gerven (2008), 21.

¹⁰⁷ Julkunen (2001), 45.

¹⁰⁸ Outinen (2017), 392–395.

¹⁰⁹ Outinen (2017), 395.

¹¹⁰ Wuokko (2019), 7.

¹¹¹ Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019, 69.

epävakaaksi ja aiempaa hitaammaksi.”¹¹² Öljykriisien jälkeistä taloutta epävakaaksi kuvasi myös SAK.¹¹³ Öljykriisit jättivät liike-elämän edustajien mieliin epäluottamuksen talouskasvun jatkuvuudesta, vaikka talous kasvoi voimakkaasti koko 1980-luvun. Talouden epävarmuus toi huolen myös sosiaalipalvelujen kustannuksiin. Sosiaalipolitiikka oli upotettava näihin raameihin.

2.3 Komiteanmietinnöistä lakitekstiksi

Ensimmäiset viralliset valmistelut 1980-luvun puolivälissä toteutuneelle työttömyysturvauudistukselle lähtivät käyntiin komiteoissa. Mieltusen toisen hallituksen ohjelmaan vuonna 1976 kuului päätös työttömyysturvakomitean perustamisesta.¹¹⁴ Kolme työmarkkinajärjestöjen edustajaa oli mukana työttömyysturvakomitean toiminnassa. Asiantuntijana komiteatyöskentelyssä oli kuultu Rakennustyöläisten liiton kassanhoitaja Lauri Anttilaa sekä metallityöväenliiton taloudenhoitaja Pentti Kymensaloa, mutta STK:n hallituksen jäsen Mauri Morén pääsi päättämään työttömyysturvan sisällöstä komitean jäsenenä.¹¹⁵ Morén oli myös valmistelemassa STK:n muistiota ”Sosiaalipolitiikan suuntaviivat 1980-luvulla”, jossa työttömyysturva oli yksi osa-alueista.¹¹⁶ STK:n muistio ja komiteatyöskentely osuvat käytännössä samoihin aikoihin ja sisällöissä on myös yhtäläisyyksiä: ainakin omavastuun kehittäminen, työnteon kannattavuuden korostaminen ja työmotivaation säilyttäminen olivat molemmissa keskeisiä tavoitteita. STK:lla tuntui olevan enemmän valtaa kyseisessä työttömyysturvakomiteassa, sillä heillä oli hallituksen jäsen kirjoittajina, siinä missä työntekijöiden puolella oli vain yksittäisten liittojen jäseniä asiantuntijoina. Vaikuttaa myös siltä, että STK:n tavoitteita päätyi myös komiteanmietintöön. Tässä vaiheessa päätöksentekoa sekä ajallinen että temaattinen yhteneväisyys STK:n tavoitteiden kanssa on näkyvä, vaikka vaikutusvallan tasoa on vaikea tarkasti arvioida. Komiteaa johti tulopolitiikassa pitkään toiminut ja mainetta selvitysmiehenä saanut Keijo Liinamaa. Komitean työskentely johti mietinnön syntyyn vuonna 1979.¹¹⁷

SAK koki olevansa vahvoilla 1980-luvun alussa ja sillä oli paljon tavoitteita työelämän laadulliseksi parantamiseksi.¹¹⁸ SAK:n toinen puheenjohtaja Olavi Hänninen piti työttömyysturvan parannusta peräti SAK:n tärkeimpänä tehtävänä työllisyyden parantamisen ohella.¹¹⁹ Ei ole myöskään yllättävää seuraavan työttömyyskomitean puheenjohtajaa Pekka Morria kiinnosti työttömyysturvan uudistus: olihan hän 1977 siirtynyt Kansaneläkelaitoksen (Kela) johtajaksi SAK:n sihteerin paikalta.¹²⁰ Ruostetsaarin mukaan valtakoheesioita tasosta kertoo sen, kuinka helposti yksilö voi siirtyä valtapositiosta toiseen.¹²¹ Tässä

¹¹² STK:n pöytäkirja 366/84 1.3.1984 ”3. Kansantalouden voimavarat ja sosiaalipolitiikka”, 11.

¹¹³ TA 12.2.1981 Luonnos SAK:n edustajakokous 1981. ”SAK:n tavoitteet 1980-luvulla”, 1.

¹¹⁴ Pääministeri Martti Mieltusen II hallituksen ohjelma, ”Yleinen talouspolitiikka”, 4.3.1976, 2.

¹¹⁵ Allekirjoittajista Lauri Kaarisalo oli toiminut vuosina 1970-1976 SAK:n toimitsijana. <http://runeberg.org/kuka/1978/0326.html>.

¹¹⁶ STK:n pöytäkirja 448/78, 28.9.1978, ”3.Sosiaalipolitiikan suuntaviivat 1980-luvulla” Liite 2.

¹¹⁷ KM 27 (1979).

¹¹⁸ Bergholm (2018), 352.

¹¹⁹ Bergholm (2018), 249. TA, SAK:n hallituksen esitys SAK:n XII edustajakokoukselle ohjelma-asiakirjaksi, ”SAK:n tavoitteet 1980-luvulla”, 15.5.1981, 56.

¹²⁰ Bergholm (2018), 56.

¹²¹ Ruostetsaari (1992), 50.

tapauksessa työmarkkinajärjestöjen ja valtion toiminnan välillä näkyi niin asiantuntijoissa, komiteamietinnön kirjoittajissa kuin vielä selkeämmin Morrin siirtyminen SAK:n merkittävästä asemasta Kelan johtoon. Tällä kertaa Rakennusliiton edustaja Lauri Anttila pääsi kirjoittajiin ja STK:n vuoro oli siirtä asiiantuntijoiden rooliin. Työttömyystoimikunnan työskentely, joka perustui vahvasti vuoden 1979 komiteamietintöön, johti vuoden 1982 työttömyystoimikunnan mietintöön.¹²² Komiteamietinnön kirjoittajat ilmaisivat suoraan, että mietintö oli pitkälti Morrin käsialaa.¹²³ Myös jälkimmäisessä komiteamietinnössä ajallinen yhtenevyys – tällä kertaa SAK:n tavoitteen parantaa työttömyysturvaa sekä komitean työskentelyn välillä – on vahva. On vaikea arvioida, kumman työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestön vaikutusvalta oli suurempi, sillä molemmilla oli toimijoita komiteatyöskentelyn eri saroilla. Ilmeistä on, että molemmilla keskusjärjestöillä oli vaikutusvaltaa työttömyysturvalain valmisteluvaiheessa.

Vuosi jälkimmäisen komiteamietinnön jälkeen käytiin eduskuntavaalit. Vuoden 1983 eduskuntavaalien niukka voittaja SDP piti pääministerin paikkansa Kalevi Sorsan johdolla, vaikka porvaripuolueet – Keskusta, Suomen Maaseudun Puolue (SMP) ja Suomen ruotsalainen kansanpuolue (RKP) – muodostivat hallituksen enemmistön.¹²⁴ Yksi yllätysvoittajista oli SMP, joka voitollaan lisäsi peräti 10 paikkaa eduskunnassa, vieden lähinnä entisiä SKDL:n äänestäjiä.¹²⁵ Sorsan johtaman hallituksen keskeiset talouspoliittiset tavoitteet olivat inflaation hillitseminen, kilpailukyvyn turvaaminen ja työttömyyden supistaminen.¹²⁶ Tulopoliittinen sopiminen näyttäytyi myös hallitukselle keinolta päästä tavoitteisiin erityisesti maltillisilla palkankorotuksilla.¹²⁷

Hallitus olisi keskittynyt vain työllisyyden parantamiseen luomalla uusia työpaikkoja, mutta SAK:n sihteeri esitti uudelle hallitukselle tavoitteen saada korottaa työttömyysturvan tasoa.¹²⁸ SAK ei jäänyt odottamaan hallituksen toimintaa vaan otti työttömyysturvan uudistustavoitteen osaksi kevään 1984 palkkaneuvotteluja, vaikka työajan lyhentäminen ja työsuhteturva olivat SAK:lle tärkeämpiä tavoitteita. SAK tarvitsi työnantajat mukaan sopimukseen, jotta työttömyysturva ja muut laadulliset uudistukset olisivat menneet läpi osana kokonaisratkaisua.¹²⁹ SAK:n johtoa huolestutti STK:n halu irrottautua keskitetystä sopimisesta. STK ei ollut mielissään keskitetystä järjestelmästä, mutta se laskelmoi, että keskitetyn sopimuksen avulla saataisiin julkisen sektorin palkankorotukset pidettyä maltillisina seuraavan työehtosopimuskierroksen aikana.¹³⁰

Työnantajilla oli myös tavoitteensa 1980-luvulle. STK:n esipuhe julkaisuun ”Sosiaalipolitiikka muuttuvissa olosuhteissa” he tunnustivat sosiaalisen turvallisuuden tuovan etuja myös työmarkkinoille, mutta

¹²² Jatkossa: vuoden 1982 komiteamietintö.

¹²³ KM 34 (1982), 170.

¹²⁴ Bergholm (2018), 356. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/m1/63>

¹²⁵ Bergholm (2018), 355.

¹²⁶ Bergholm (2018), 357.

¹²⁷ Bergholm (2018), 357.

¹²⁸ Bergholm (2018), 355. Sorsa IV hallituksen ohjelma 11.5.1983. https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/63-paaministeri-kalevi-sorsan-iv-hallituksen-ohjelma

¹²⁹ Bergholm (2018), 356.

¹³⁰ Bergholm (2018), 363.

sosiaalipolitiikan sopeuduttava talouden olosuhteisiin, ”jotta sosiaaliturvajärjestelmä ei muserra omaa perustaansa”.¹³¹ Heidän mukaansa Muiden maiden mallin mukaisesti työttömyysturvan menoja saataisiin supistettua omavastuuta lisäämällä, etuuskien tasoa pudottamalla, avustusten saajapiiriä rajoittamalla ja sosiaaliturvan työntekoa kannustavilla linjauksilla.¹³² Työnantajat halusivat parantaa työllisyyttä rahoittamalla työpaikkoja enemmän kuin sosiaaliturvaa parantamalla.¹³³ Uudet sosiaalipoliittiset uudistukset tulisi rahoittaa leikkaamalla muista tuista eikä valtion velalla.¹³⁴ Työnantajat korostivat, että hyvinvointivaltio perustuu talouskasvuun, joka perustuu työllisyyteen. Vasemmiston vahvuuden takia he joutuivat kuitenkin hyväksymään julkisten menojen kasvun, mikä jatkui koko 1980-luvun.¹³⁵

Tulopoliittisten neuvottelujen tunnustelut alkoivat SAK:n kanssa vuoden 1983 lopulla.¹³⁶ Uuden vuoden alussa tuloneuvottelut olivat jo jämähtäneet paikoilleen ja helmikuussa SAK ja sen jäsenliitot toimittivat suunnitelmat työneisauksista, jos neuvotteluissa ei päästäisi tulokseen maaliskuun alkuun mennessä.¹³⁷ Lakkouhkaus asetti neuvotteluille takarajan. Hallitus kosi SAK:ta lupaamalla työttömyysturvalain ja STK:ta lupaamalla hyvityssakkojen eli lakkosakkojen¹³⁸ korotuksen. Lisäksi hallitus tuki jumiin jääneitä neuvotteluja nimittämällä selvitysmies Matti Pekkasen riitapukareiden väliin. Matti Pekkanen oli toiminut STK:n neuvottelujohtajana sekä muutaman vuoden valtakunnansovittelijana. Hän oli ollut luomassa vuoden 1981 tulopoliittista ratkaisua, jossa toteutettiin sosiaaliverouudistus (SOVE). SOVE-uudistuksessa osa sosiaaliturvaetuksista asetettiin veronalaisiksi sekä näiden tukien ansiosidonnaisuutta lisättiin.¹³⁹ Pekkanen toimi Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton toimitusjohtajana silloin kun hän otti vastaan väliaikaisen selvitysmiehen tehtävän. Huolimatta vahvoista kytköksistä työnantajien puolelle, myös SAK luotti Pekkasen puolueettomuuteen ainakin Helsingin Sanomien toimituksen mukaan.¹⁴⁰

Pekkasella oli alle viikko aikaa saada sopimus ulos ennen kuin SAK:n uhkaaman lakkoallon oli suunniteltu alkavan. Toisin kuin SAK olisi toivonut, tulosoittelija ”melkein puhtaan matemaattisesti halkaisi riidan keskeltä” keskusjärjestöjen vaatimusten välillä.¹⁴¹ Hämeen sanomat analysoi, että jos SAK kieltäytyisi sopimuksesta, syntyisi suuri railo SDP:n ja SAK:n välille – olihan sosialidemokraattinen pääministeri ottanut

¹³¹ STK pöytäkirja 366/84 1.3.1984, ”Esipuhe STK:n julkaisun ’Sosiaalipolitiikka muuttuvissa olosuhteissa’”, 1–2.

¹³² STK pöytäkirja 367/84 27.3.1984, ”Kansantalouden voimavarat ja sosiaalipolitiikka”, 12.

¹³³ Wuokko (2019), 9.

¹³⁴ Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019, 69.

¹³⁵ Wuokko (2019), 9.

¹³⁶ Bergholm (2012), 362–363. SAK:n valmisteluissa neuvottelutavoitteista tuotiin esiin valmistautuminen lakkoihin, jos neuvottelut eivät etenisi.

¹³⁷ Neuvotteluissa oli mukana vaikeat kysymykset työajan lyhennyksestä, työttömyysturvan uudistuksesta ja matalapalkkamallista SAK:n puolelta ja STK:n puolelta työnajan joustoista, liikkuvuudesta ja laittomien lakkojen hyvityssakoista. Näkemyksistä pidettiin tiukasti kiinni molemmin puolin. Bergholm (2012), 376, 386.

¹³⁸ Laittomista lakoista työntekijöiden liitoille annettavat sanktiot sakkojen muodossa. Työnantajat olivat pitkään valitelleet, että laittomia lakkoja ei hillitse mikään, sillä niistä saatavia sakkojen suuruutta ei ollut korjattu muiden hintojen nousun mukana. Inflaatio oli siis tehnyt lakkosakoista merkityksettömät. Pekkasen ehdotuksessa hyvityssakkoja nostettiin työntekijäliittojen osalta 9 kertaiseiksi, työnantajien 90-kertaisiksi: Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019. 48; Bergholm (2018), 390.

¹³⁹ Bergholm (2018), 14. Ansioturvaosuutta nostettiin sairaus-, sairauseläke-, tapaturmakorvaus-, tapaturmaeläke-, ja liikennevakuutuksen sosiaaliturvaosuuksien osalta. Bergholm (2018), 197.

¹⁴⁰ HS, Kotimaa, Kari Huoviala, ”Pekkanen – mies sopassa”, 10.

¹⁴¹ HS 7.5.1984, Muut lehdet ”Pekkanen varasti laakerit”, 8. Bergholm (2018), 390.

selkeän kannan sopimuksen hyväksymisen puolesta.¹⁴² Koska pitkään toivotut laadulliset uudistukset – työttömyysturva ja työajan lyhennys – olivat pelissä, oli SAK:lla liikaa menetettävää. Jos SAK hylkäisi sopimuksen, menettäisi se myös laadullisen uudistukset.

Vuoden 1984 tulopoliittinen kokonaisratkaisu, joka oli voimassa vuoteen 1986 asti, hyväksyttiin työmarkkinajärjestöjen kesken Pekkasen ehdottaman ratkaisun mukaan. Palkkoja korotettiin yhteensä 6,8 prosenttia, työaika lyhennettiin ja työnantajien iloksi lakkosakkoja korotettiin reilusti. Työttömyysturvan perusturvan summaksi tuli 70 markkaa päivässä ja ansio-osan kattavuudeksi 45 prosenttia palkasta.¹⁴³ SAK:n kommunistinen puheenjohtaja Olavi Hänninen oli kielteisellä kannalla, sosialidemokraattinen puheenjohtaja Pertti Viinanen suhtautui varovaisen puoltavasti Pekkas-ratkaisuun, vaikka ei voinut sitä suoraan sanoa.¹⁴⁴ Viinaseen kanta voitti ja SAK hyväksyi toisen Pekkas-ratkaisun sosialidemokraattien äänin: työttömyysturvauudistus laskettiin onnistumiseksi, vaikka suurta riemua voitto ei aiheuttanut.¹⁴⁵ Helsingin Sanomien toimittajan Anu Seppälän mukaan SAK:n Pertti Viinanen pärjäsi hyvin tuponeuvotteluissa: ”Vähintään tasapelin hän tietää nyrkkeilleensä ja selvittäneensä tien raskaan sarjan politiikkaan.”¹⁴⁶ SAK sai STK:n kanssa sovittua suuret laadulliset uudistuksensa läpi, vaikka ei ilman kompromisseja.

SAK harmistui lakkosakoista, jotka korotettiin kertarysäyksellä kymmenkertaisiksi, ja STK muistutti palkankorotusten inflatorisesta vaikutuksesta.¹⁴⁷ Pääministeri Sorsa tulkitsi eri suunnilta tulevien valitusten tarkoittavan, että loppujen lopuksi ratkaisu lienee hyvä kompromissi, kun ”tässä näyttäisi nyt vallitsevan tyytymättömyyden tasapaino eri osapuolten näkemysten välillä”.¹⁴⁸ Kolmikantaiset päätökset eivät yksinään riittäneet, sillä hallitusten lupauksen tuli läpäistä eduskunnan raati. Päätökset eivät menneet siellä mukisematta läpi.

Pääministeri Sorsa korosti, että hallitus on samassa asemassa neuvotteluosapuolena kuin etujärjestötkin.¹⁴⁹ Tämä ei ole täysin totta, sillä kolmesta osapuolesta vain hallituksella oli valta antaa lakiesityksiä eduskunnalle. Etujärjestöjen tuki oli kuitenkin elintärkeä myös hallituspuolueille – ja toisin päin. Hallitus neuvotteluosapuolena ei ollut suinkaan riidaton: ongelmia aiheuttivat erityisesti keskustan ja SDP:n eroavat käsitykset työttömyysturvan hoidosta.¹⁵⁰ Valtataistelusta lienee myös ollut kyse, kun muut hallituspuolueet antoivat lausunnon SDP:n tukemaa työttömyysturvaa vastaan tammikuun lopussa. Hallituksen kokoonpanosta Keskusta, RKP ja SMP julistivat yhdessä ohjelman, jossa ne vastustivat ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Ne olisivat lähteneet perusturvan kehittämisen kannalle ennemmin kuin vahvistaneet

¹⁴² HS 7.5.1984, Muut lehdet ”Järki voitti”, 8.

¹⁴³ Bergholm (2018), 392.

¹⁴⁴ Bergholm (2018), 392–393.

¹⁴⁵ Bergholm (2018), 394.

¹⁴⁶ HS 10.3.1984, Sunnuntaisivut, Anu Seppälä, ”Kouliintunut kovis”, 28.

¹⁴⁷ HS 6.3.1984 Kotimaa, ”Työajan jouston puute kaivertaa työnantajia”, 8.

¹⁴⁸ HS 12.4.1984, Kotimaa, ”Hallitus haluaa Pekkas-lait valmiiksi ennen kesälomaa”, 12.

¹⁴⁹ HS 3.3.1984, Kotimaa. ”Pääministeri Sorsa: Hallitus on yksi osapuoli”, 10.

¹⁵⁰ HS 1.3.1984, ”Esitys ehkä viikonvaihteessa”, 3. Bergholm (2012), 372.

ammattiliittojen kassajärjestelmää. Jotta muut hallituspuolueet saatiin mukaan, Pekkas-paperin työvoiman liikkuvuutta koskeva ehto muutettiin hallituksen esityksessä lievemmäksi.¹⁵¹ STK syytti muutoksia hallituksen esitykseen Pekkas-paperin vesittämiseksi ja varoitti sopimuksesta lipeämisen aiheuttavan särön hallituksen ja etujärjestöjen yhteistyöhön.¹⁵²

Vaikka työttömyysturvaan liittyvää hallituksen esitystä muutettiin ennen eduskuntaan saapumista ja myöhemmin eduskuntakäsittelyssä lisää, muutokset eivät hiljentäneet työmarkkinajärjestöjä kritisoivia kansanedustajia. Kansanedustajat kokivat kätensä sidotuiksi jo siinä vaiheessa kun hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi annettiin eduskunnalle.¹⁵³ Valtiopäivillä heräsi kysymyksiä työmarkkinajärjestöjen vallasta¹⁵⁴ ja esimerkiksi keskustan eduskuntaryhmän puheenjohtaja Kauko Juhantalo valitti, että lait pitää runnoa läpi kiireellä, sillä ne oli sidottu tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun.¹⁵⁵ Tulosovittelija kiisti kaikki eduskunnan ohittamissytykset vastaamalla, että ”Eduskuntaa ei ole ohitettu kuin muutaman kerran autolla.”¹⁵⁶

Eduskunnalla oli viimeinen sana lakien hyväksymisessä, mutta käytännössä kolmikantaisesti suunniteltujen ja hallituksen muotoilemien lakien täystyrmäys olisi heikentänyt myös eduskunnan valtaa ja uskottavuutta. Tulopoliitiikka oli yleisesti hyväksytty tapa toimia, jolloin sen täysi vastustaminen olisi todennäköisesti vaikuttanut myös julkiseen mielipiteeseen. Kukaan ei halunnut esiintyä tulopoliitiikan kaatajana ja siitä mahdollisesti seuraavien lakkoaaltojen syyppäänä. Eduskunta ei kuitenkaan halunnut esiintyä pelkästään tulopoliitiikan muodollisena osapuolena. Erityisen kirpeän vastaanoton valtiopäivillä sai Matti Pekkasen Helsingin Sanomissa julkaistu moite, jonka mukaan eduskuntaa ei voinut ottaa vakavasti huomioon sopimuksia tehtäessä, sillä se oli muuttanut työttömyysturvaa liikaa työmarkkinaosapuolten ehdotuksesta.¹⁵⁷ SKDL:n useimmin puheenvuoroja käyttäneen edustajan, Marjatta Stenius-Kaukosen mukaan se osoitti, että ” - - Pekkanen ei ole ymmärtänyt eduskunnan asemaa ainoana lakia säätävänä elimenä tässä maassa.”¹⁵⁸ Vaikka SDP kannatti kaikista suorimmin Pekkas-ratkaisua, myös heidän edustajansa huomauttivat, että Pekkas-paperi ei sentään saa rajoittaa suorien epäkohtien korjausta.¹⁵⁹

SKDL oli kaikista puolueista tyytymättömin työttömyysturvauudistukseen, mutta sen mielipiteille oli yhä vähemmän kuuntelijoita. Mauno Koiviston parlamentarismien linjalla SKDL:llä ei ollut yhtä suurta vaikutusvaltaa kuin Kekkonen aikana.¹⁶⁰ Helsingin Sanomien mukaan keväällä 1984 ”[r]iitelevät ja

¹⁵¹ Bergholm (2018), 372.

¹⁵² HS 3.4.1984, Kotimaa, ”Työnantajat napisevat: Hallitus vei pohjan työttömien liikkuvuudelta”, 7; HS 7.4.1984, Pääkirjoitukset, ”Kuka petti ketä”, 2.

¹⁵³ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 756. myös H. Kempainen Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1609.

¹⁵⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1650. Vp 1984, Ehdotukset, 10.4.1984, 769; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1796.

¹⁵⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 760. myös Pekkarinen Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 763.

¹⁵⁶ HS 6.3.1984, Kotimaa, ”Vain yhden järjestön vastaus tulkittiin kielteiseksi – Pekkanen ja Sorsa tyytyväisiä”, 9.

¹⁵⁷ HS 1.6.1984, Kotimaa, ”Muuttopakko lieveni”, 11.

¹⁵⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1614,

¹⁵⁹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 750; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1640.

¹⁶⁰ Yksi taitepiste oli vuosi 1982 kun SKDL hallituspuolueena äänesti hallituksen budjettiesitystä vastaan liittyen erimielisyyksiin puolustusmäärärahoista. SKDL uhkasi kävellä ulos hallituksesta, jos budjettia ei tehtäisi heidän mieleisekseen. SKDL sai rauhassa kävellä oppositioon, eikä budjettia muutettu. Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopoliitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019. s. 73.

radikalisoituvat kommunistit ovat ilmeisen pitkään sisäpolitiikan ulkoradalla.”¹⁶¹ Toisaalta SKDL:n piti puolustaa kannattajilleen, että se yrittää ajaa muutosta. Kuitenkin muutospyrkimykset olivat niin radikaaleja, ettei niitä hyväksytty eduskunnassa. Sen tiesivät myös SKDL:n jäsenet. Tästä hyvänä esimerkkinä oli SKDL:n ääneen lausuttu aie äänestää työttömyysturvaa vastaan protestiksi tietäen, etteivät heidän äänensä riitä kaatamaan esitystä.¹⁶² Se kuitenkin näytti vahvalta kannanotolta vähintään puolueen joukoille. Kuitenkin erityisesti SKDL:n vaatimuksesta hallituksen esitys käsiteltiin poikkeuksellisesti vielä perustuslakivaliokunnassa, jonka pohjalta liikkuvuuden säädöksiä lievennettiin vielä lisää.

Hallituspuolueista vain SDP kehui työmarkkinajärjestöjen roolia lain edistäjänä. Se piti uudistusta osoituksena järjestäytyneiden työntekijöiden solidaarisuudesta ja vastuunkannosta kaikkia työttömiä kohtaan. Ministeri Taipaleen mielestä olisi ollut järjetöntä tehdä suurta poliittista uudistusta kuulematta ”merkittäviä osapuolia” ja heidän asiantuntemustaan – olivathan he myös mukana rahoituksessa.¹⁶³ SDP:n Risto Ahonen muistutti työmarkkinajärjestöjen osallisuutta kritisoida tahoja, että uudistusta ei ole aikaisemmin saatu läpi useista yrityksistä huolimatta.¹⁶⁴ SDP sai tukea kokoomukselta, joka piti uudistusta lähes kaikin puolin onnistuneena ja työmarkkinoiden roolia perusteltuna. Ainoana puolueista kokoomus toisti STK:n mielipiteen siitä, että hallitus oli menty muuttamaan alkuperäistä Pekkas-sopimusta liikaakin.¹⁶⁵

Valiokuntakäsittelyissä muutettiin hallituksen esitystä erityisesti perheiden ja liikkuvuusksymyksen osalta. Helsingin Sanomat kommentoi, että Pekkas-laeista juuri työttömyysturvaa muutettiin kaikista eniten. Helsingin Sanomien toimitus näki muutoshalun taustalla poliittisen halun näpäyttää hallitusta ja etujärjestöjä päätöksenteon monopolisoinnista. Toimituksen mukaan valiokuntakäsittelyn tulos ”osoitti aiheettomiksi puheet eduskunnan toimimisesta pelkkänä kumileimasimena tuloratkaisuissa ja hallituksen esityksiä käsiteltäessä.”¹⁶⁶ Toisaalta Helsingin Sanomat piti valiokuntakäsittelyissä muutosten tekemistä ”politikointina”, sillä Pekkas-lakien piti olla jo valmiita – olihan kaikki jo sovittu hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen kesken.¹⁶⁷

Mukinoiden säästämänä työttömyysturvalaki hyväksyttiin eduskunnassa 29.6.1984.¹⁶⁸ Epäparlamentaarista päätöksentekojärjestelmää sopi kritisoida ja pieniä muutoksia saattoi tehdä, mutta edes eduskunta ei uskaltanut kaataa kolmikantaisesti sovittuja päätöksiä. Tulkitseen tulopoliittiseen ratkaisuun ja lopulliseen vuoden 1984 työttömyysturvalakiin pääsyä päätöksenteon keskinäisriippuvuuksien verkoksi. Kun SAK otti tavoitteekseen työttömyysturvan uudistuksen osana laadullisia tavoitteitaan, oli työttömyysturva tuponeuvottelujen yksi neuvottelun väline. Työttömyysturvauudistuksen lupaamalla hallitus saattoi tarjota

¹⁶¹ HS 11.3.1984, Sunnuntaisivut, Janne Virkkunen, ”Hallituksen nelinpeli vallasta”, 28.

¹⁶² Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1785.

¹⁶³ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 715; Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 745; 750.

¹⁶⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1650.

¹⁶⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 788.

¹⁶⁶ HS 30.6.1984, Pääkirjoitukset, ”Eduskunta ei ollut vain kumileimasin”, 2.

¹⁶⁷ HS 23.3.1984, Pääkirjoitukset, ”Politikointi sekoitti sopimuskuviota”, 2.

¹⁶⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984.

porkkanaa työntekijöille ja vaatia samalla inflaatiotavoitteissa pysymistä. Työttömyysturvalaki oli osa kokonaisratkaisua, jossa yhden osapuolen voitto yhdessä asiassa maksoi myönnytyksen toisaalla. Kun pelissä oli työntekijöille työttömyysturva osana laadullisia uudistuksia, työnantajille lakkosakkojen korotukset ja hallitukselle inflaation hillintä, niin lopulta tarjouksesta tuli niin houkutteleva, että siitä ei voinut yksikään osapuoli kieltäytyä. Siirryn seuraavaksi käsittelemään syvällisesti vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksen vaikutuksia työttömille oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

3. Työttömyysturvasta hyötyjien hierarkia

3.1 Ulkopuolelle sulkemisen perusteet

Työttömyysturvauudistuksen hyödyistä pääsivät nauttimaan vain työttömyysturvaan oikeutetut työttömät. ”Sosiaaliturvajärjestelmät ovat ulos- ja sisäänsulkevia ryhmiä eli klubeja”, kuten Raija Julkunen ilmaisee kirjassaan *Suuri suunnanmuutos*.¹⁶⁹ Tässä luvussa käsittelen vuoden 1984 työttömyysturvalakia klubina Julkusen ajatuksia mukailleen. Julkusen mukaan erityisesti työttömyysturvasta löytyvät erinomaiset esimerkit klubin rajojen vetämisestä. Klubi rajojen vetäjänä tuo myös esiin työttömyysturvalain hierarkian. Vain työttömyysturvaklubin jäsenet pääsevät käsiksi työttömyysturvan etuihin. Ajatus klubista kuvaakin mielestäni paremmin työttömyysturvan luonnetta kuin esimerkiksi taloustieteen teorit työttömyydestä, sillä taloustieteessä lähdetään oletuksesta, että työttömät ovat tarkkaan määritelty joukko, ja että työttömyyden määritelmä ei ole aikakaudesta riippuvainen.¹⁷⁰ Ajatus klubista onnistuu paljastamaan paremmin historiallisen muutoksen, sillä rajanvetoa jäsenyyteen kuulumisesta ja jäseneduista tehdään jatkuvasti. Miten komiteanmietinnöissä, valtiopäivillä ja lopullisessa laissa määriteltiin työttömät, siis turvaan oikeutetut, ja millä perustein työttömyysturvaa haluava jäi sen ulkopuolelle?

Myös universaalia järjestelmää voi ajatella klubina, johon kuuluvat kaikki tietyn maan kansalaiset. Pohjoismaiseen universaaliin sosiaaliturvaan kuuluu arvo, että kaikki maksavat ja kaikki saavat etuja. Suurin osa veronmaksajista ei koskaan hyödy palveluista ja osa kansalaisista ei koskaan maksa veroja. Silloin maksavalla jäsenellä on intressi sulkea huonosti maksavat jäsenet sosiaaliturvaklubin ulkopuolelle, mutta moraalisen toimijana intressi laajentaa klubia. Mitä suurempi yhteisö on, sitä näkymättömämpi oma (vero)panos on. Kollektiivisen hyödykkeen ongelmana on juuri vaikeus sulkea ei-haluttuja jäseniä ulkopuolelle. Jos ketään ei voi sulkea ulos, kannattaa antaa muiden maksaa kustannukset ja nauttia itse eduista. Syntyy vapaamatkustajan ongelma ja sosiaaliturvajärjestelmien ikuisuuskytymys kannustinloukuista.¹⁷¹

Liian kollektiivisen tai universaalin hyödykkeen ongelmia voidaan ratkaista ulos sulkevilla sopimuksilla sekä jäsenille suunnatuilla velvollisuuksilla ulossulkemisen uhalla.¹⁷² Sääntöjä tiukentamalla voidaan sulkea kaikista vähiten maksavat ja suurimmalla riskillä sosiaaliturvan varaan päätyvät ryhmät ulos: osa-aikaiset, itsensä työllistävät, naiset (joilla oletettavasti mieselättäjät), ei työmarkkinoiden käytössä olevat, ne joilla on

¹⁶⁹ Julkunen (2001), 205.

¹⁷⁰ Ks. Koistinen (2014), 187–224.

¹⁷¹ Julkunen (2001), 205–208.

¹⁷² Julkunen (2001), 206.

alentunut työkyky, hitaasti työtä löytävät (pitkäaikaistyöttömät) ja epäaktiiviset hakijat.¹⁷³ Vuoden 1984 uudistuksessa kuitenkin myös uusia ryhmiä pääsi työttömyysturvaan osallisiksi.¹⁷⁴

Työttömyysturvassa ilmeisin linjanveto työttömyysturvan saamiselle on työttömyys. Tämä oli välttämätön ehto vuoden 1984 työttömyysturvalaissa työttömyysturvan saamiselle, mutta ei riittävä ehto. Kuten Julkunen toteaa: ”Hyvinvointijärjestelmät luovat omat asiakaskuntansa.”¹⁷⁵ Lainsäädäntö määrittelee omat asiakkaansa, eivät työttömät tai kansalaiset. Työttömyyden lisäksi työttömän tuli olla myös työvoimatoimistoon ilmoittautunut, kokoaikatyötä hakeva, työmarkkinoiden käytettävissä ja tilanteessa, jossa ei ole voitu osoittaa töitä tai koulutusta.¹⁷⁶

Kun määritellään työttömyys, samalla puhutaan työn¹⁷⁷ määritelmästä. Juha Siltalan teoksessa *Työelämän huonontumisen lyhyt historia* määritellään sosiaaliturvan varassa elävä henkilö työssä käyvän henkilön vastakohtaksi.¹⁷⁸ Työ, siinä mielessä kuin se yleensä nykyisin käsitetään, on peräisin 1800-luvun lopun aatemaailmasta. Tällöin työssä yhdistyi yksilön identiteetti työntekijänä ja työntekijän panos kansallisvaltiolle.¹⁷⁹ Kun puhutaan työstä, puhutaan samalla myös sitä tekevästä henkilöstä. Työvoima on erikoinen hyödyke, sillä sitä ei voi ”irrottaa myyjästään”, kuten Jorma Kalela asian ilmaisee.¹⁸⁰ Siksi hyödykkeenä työhön liittyy aivan erityisellä tavalla myös moraalisuus.

Yksi osa työ arvoa on sen merkitys ihmiselle itselleen. Vuoden 1979 työttömyysturvakomiteanmietinnössä¹⁸¹ työ nähtiin edellytyksenä itsensä toteuttamiselle, henkisenä perustarpeena.¹⁸² Vuoden 1984 työttömyysturvalakia koskevissa valtiopäiväkeskusteluissa tähän ajatukseen yhtyi RKP:n kansanedustaja Håkan Nordman, mutta esimerkiksi sosialidemokraattien Paula Eenilä kyseenalaisiti työtä ”yli kaiken” ylistävää yhteiskuntaa sekä ihmisarvon lunastamista työn teolla.¹⁸³

Toinen osa työn moraalista puolta on työn arvo yhteiskunnalle. Työttömyysturvan perustana on valtaosin tehty työ ja siitä saatava toimeentulo. Valtiollinen sosiaaliturva, mukaan lukien työttömyysturva, rahoitettiin lähinnä työssä käyvien ihmisten verotuloista ja työssä käyvien ihmisten mahdollistamasta yritystoiminnasta. Vain kansalaisten työn teolla oli mahdollisuus lisätä taloudellista ja henkistä hyvinvointia, kuten vuoden 1979 komiteanmietinnössä asia ilmaistiin.¹⁸⁴ Jokainen työtön oli uhka hyvinvointivaltion rahoittamiselle.

¹⁷³ Julkunen (2001), 207–208. Alentunutta työkykyä en käsittele, sillä työkyvyttömät ovat tutkimukseni rajauksen ulkopuolella. Epäaktiivisia hakijoita käsitellen lisää luvussa 3.3.

¹⁷⁴ HE 38 (1984), 5. Esimerkiksi turvan saamiseen riitti Suomen asukkaaksi kirjautuminen, eikä kansalaisuutta enää vaadittu työttömyysturvan perusteeksi.

¹⁷⁵ Julkunen (2000), 24.

¹⁷⁶ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 4§.

¹⁷⁷ Tässä tutkimuksessa työ tarkoittaa lähinnä palkkatyötä erotuksena kotityöstä ja yrittäjyydestä.

¹⁷⁸ Siltala (2004), 55.

¹⁷⁹ Siltala (20014), 25.

¹⁸⁰ Kalela (1998), Esipuhe.

¹⁸¹ Jatkossa: vuoden 1979 komiteanmietintö.

¹⁸² KM 27 (1979), 8.

¹⁸³ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 770; Vp 1984, Pöytäkirjat 2,3K, 29.6.1984, 1801.

¹⁸⁴ KM 27 (1979), 9.

Valtiolla oli kannustin saada niin monta työtöntä työlliseksi kuin mahdollista. Vuoden 1979 komiteamietinnössä pidettiin yhteiskunnan tehtävänä varmistaa edellytykset toimeentulon hankkimiseksi. Kansalaisen velvollisuus oli käyttää näitä edellytyksiä.¹⁸⁵ Vuoden 1983 hallituksen ensisijainen työttömyyden torjuntakeino oli uusien työpaikkojen luominen.¹⁸⁶ Työttömyysturvan ensisijainen tavoite oli saada työtön takaisin töihin ja vasta toissijainen tavoite oli turvata työttömyyden ajan toimeentulo. Työttömyysturvan keskeinen periaate – työ ennen sosiaaliturvaa – tuki täystyöllisyyden tavoitetta. Täystyöllisyys oli osa aikakauden taloudellista ideologiaa.¹⁸⁷ Täystyöllisyys oli myös kansainvälisen työjärjestö (ILO) ja OECD-maiden¹⁸⁸ tavoite, johon Suomi oli sitoutunut.¹⁸⁹ Täystyöllisyyden tavoite oli jossain määrin ristiriitainen suhteessa työttömyysturvaan, koska täystyöllisyyden vallitessa ei työttömyysturvaakaan tarvita.

Täystyöllisyydeksi ei kelvannut mikä tahansa työllisyys, vaan tavoitteena oli kokoaikainen palkkatyö. Siltala esittää, että yleisessä keskustelussa työstä puhuttaessa tarkoitettiin koko työuran kattavaa kokoaikatyötä, jossa työn katkokset käsitettiin poikkeustilana.¹⁹⁰ Anu Suorannan mukaan (teollinen) palkkatyö on hyvinvointivaltiossa tarkoittanut säännöllistä, kokoaikaista ja elinikäistä työuraa.¹⁹¹ Epävakaat ja pätkittäiset työurat kuitenkin yleistyivät 1980-luvulla, koska työttömyys kasvoi edellisillä vuosikymmenillä.¹⁹² Epävakaas koski erityisesti matalasti kouluttautuneita ja niitä, joiden ammatit olivat katoamassa automaation yleistyessä.¹⁹³ Osa-aikatyöntekijät, yrittäjät ja pitkäaikaistyöttömät rikkoivat oletusta normitetusta työurasta, jossa toimeentulon takasi kokoaikainen ansiotyö ja työttömyys on vain poikkeus oletuksesta. Vuoden 1984 valtiopäivillä työvoimaministeri Urpo Leppäsen mielestä ”työn määrittely pelkän kokoaikaisen palkkatyön kautta on - ... - periaatteellisesti täysin väärä”, mutta hän arvioi sen johtuvan työmarkkinajärjestöjen sopimuksista.¹⁹⁴

Uudessa laissa oli ensi kertaa mahdollista saada myös perusturvan osalta soviteltua työttömyysturvaavustusta päiviltä tai tunneilta, joilta työaika oli lyhennetty. Kokoaikatyöstä puuttuvia työtunteja käsiteltiin työttömyytenä, joka myös paljastaa oletuksen kokoaikatyöstä työn pohjana. Osa-aikatyöntekijöiden asema oli yhteiskunnallisessa keskustelussa tullut yhä keskeisemmäksi, jolloin heidän sisällyttäminen työttömyysturvalakiin, Julkusen ajatusta mukaillen työttömyysturvaklubin jäseneksi, oli aiempaa ajankohtaisempaa. Kuitenkin ehdot tehtiin niin tiukaksi, että käytännössä aiempaa järjestelmää ei tarvinnut muuttaa. Sosiaalivaliokunnan puheenjohtaja Pertti Paasio (SDP) totesi, että uutena ryhmänä osa-

¹⁸⁵ KM 27 (1979), 7.

¹⁸⁶ https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/63-paaministeri-kalevi-sorsan-iv-hallituksen-ohjelma.

¹⁸⁷ Ks. luku 2.1.

¹⁸⁸ *The Organisation for Economic Co-operation and Development*. Suomi liittyi järjestöön 28.1.1969.

¹⁸⁹ KM 27 (1979), 9.

¹⁹⁰ Siltala (2004), 68.

¹⁹¹ Suoranta (2009), 15.

¹⁹² Jaakkola (1994), 253.

¹⁹³ Jaakkola (1994), 253.

¹⁹⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 765.

aikatyöttömillä ei ollut samanlaisia saavutettuja etuja, joita voisi suojella.¹⁹⁵ He olivat kokoaikatyöntekijöihin verrattuna haavoittuvammassa asemassa. Lyhennetty työaika tarkoitti työnantajan määräämää kokoaikatyön lyhentämistä joko viikoittaista tai päivittäistä työaika lyhentämällä.

Vuoden 1984 työttömyysturvalaissa työttömyysturva-avustusta osa-aikatyöttömyydestä sai enintään 75 työttömyyspäivältä sekä perusturvan että ansioturvan osalta. Lyhennetty työaika työttömyysturvan perusteena edellytti vähintään puolentoista vuoden kokoaikatyötä samalla työnantajalla ennen työnantajan asettamaa työaikalyhennystä. Hallituksen esityksessä vaadittiin kolmea vuotta, mutta sosiaalivaliokunnan mietinnössä ehdotettiin kokoaikaista työssäoloaika lyhennettäväksi ja kevennys jäi lakiin.¹⁹⁶ Valtiopäivillä muistutettiin, että 18 kuukauden työssäoloehto samalla työnantajalla ennen työajan lyhennystä karsi monet osa-aikaiset työttömät pois työttömyysturva-avustuksen saajista.¹⁹⁷

Lisäksi uudistettiin tilannetta, jossa työttömänä otti vastaan osa-aikatyötä. Osa-aikatyön aikana sai soviteltua työttömyysturva-avustusta palkan lisäksi niiltä päiviltä tai tunneilta, kun ei ollut töissä.¹⁹⁸ Oletuksena oli kokoaikatyön hakeminen, ja osa-aikatyön aikanakin piti olla mahdollisuus ottaa vastaan kokoaikatyötä niitä tarjottaessa.¹⁹⁹ Myös tässä tapauksessa enimmäisaika soviteltuun työttömyysturva-avustukseen oli 75 päivää, jonka jälkeen saattoi irtisanoutua töistä menettämättä avustusta. Sekä kokoomus että SKDL – yllättävät liittolaiset oppositiossa – kritisoivat, että enimmäisajan jälkeen oli kannattavampaa olla työtön kuin jatkaa osa-aikatyötä.²⁰⁰

Vaikka osa-aikatyönteko tuli uutena ilmiönä perusturvaan, kassajärjestelmässä otettiin jo vanhassa järjestelmässä osa-aikaiset työttömät huomioon, ilman 75 päivän rajoitusta.²⁰¹ Uudessa laissa yhtenäistettiin rajoitus, mikä tarkoitti ansioturvan kohdalta yhtenäistämistä alaspäin. SKDL:n jäsenet kokivat osa-aikaisten kassan jäsenten ansioturvan lyhenemisen heikennyksenä uudistukseen. Valtiopäivillä tunnistettiin, että työmarkkinoilla oli kasvava paine osa-aikatyön lisäämiseen.²⁰² Osana työn murrosta myös osa-aikatyö oli lisääntynyt ja Pohjois-Suomessa se oli ollut pidempään perinteenä.²⁰³ Kari Vähätalo tutki kolme vuotta työttömyysturvauudistuksen valmistumisen jälkeen uuden lainsäädännön seurauksia tilastollisella otannalla. Vähätalo kritisoi, että työttömyysturva rakentui vakaiden pitkäkestoisten työurien oletukseen, vaikka työelämän muutokset olivat osoitus paljon dynaamisemmasta ja kirjavammasta työmaailmasta: aika oli ajanut työttömyysturvauudistuksen ohi jo ennen sen syntyä.²⁰⁴

¹⁹⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1604.

¹⁹⁶ HE 38 (1984), 24.

¹⁹⁷ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 774, Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1607; 1639, Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1789.

¹⁹⁸ Laki työttömyysturvasta 602 (1984), 19§.

¹⁹⁹ HE 38 (1984), 19.

²⁰⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1611, 1646.

²⁰¹ Työttömyyskassalaki 125 (1934); Työttömyyskassa-asetukset 1970 – 1984.

²⁰² Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1633, 1645.

²⁰³ Vähätalo (1988), 148.

²⁰⁴ Vähätalo (1988), 247.

Kokoaikatyöhön kykenemättömät työttömyysturvan hakijat, kuten opiskelijat, osin työkyvyttömät ja kotityöhön osin halukkaat, jäivät työttömyysturvaklubin ulkopuolelle. Tämä johtui siitä, että pääsemisen ehtona oli mahdollisuus kokoaikatyön hakemiseen. Tämä ajatus tiivistyi uuteen käsitteeseen ”työmarkkinoiden käytettävissä olo”.²⁰⁵ Hallituksen esitys määritteli, että henkilö ”ei ole työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettaa sellaisia rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin tai koulutukseen osallistumisen”.²⁰⁶ Nämä itse asetetut rajoitukset ovat lainsäätäjien kiertoilmaus haluttomuuteen tehdä töitä, mutta ulottuivat samalla myös muihin elämänvalintoihin, kuten lastensaantiin. Jos vanhemmuus estäisi kokoaikaisen työn hakemisen, ei muutoin työtä vailla oleva vanhempi olisi työmarkkinoiden käytettävissä. Lisäksi hän saisi rahaa vanhemmuudesta, jolloin järjestelmien päällekkäisyys nähtiin hyväksyttävänä syynä jättää kotiin jäävän vanhemman, useimmiten äidin, pois työttömyysturvasta. Tällaiset ryhmät jäävät usein myös tilastoinnin ulkopuolelle, jolloin he eivät näy työttömyystilastoissakaan. Uusi termi korosti työn kokoaikaisuutta sekä niputti ”ei-käytettävissä” oleviin niin työkyvyttömät, vapaaehtoisesti työttömät, kuin kotityötä tekevätkin. Samalla termillä työttömyysturvaklubin ulkopuolelle jätettiin sekä työkyvyttömät että työhaluttomat.

Työmarkkinoiden käytettävissä olo -termiä ei käytetä vielä vuoden 1971 työllisyyslaissa, mutta vuoden 1979 työttömyysturvakomitean mietinnössä määriteltiin, että työttömyysturva on korvaus siitä, että on työmarkkinoiden käytettävissä.²⁰⁷ Vuoden 1984 valtiopäivien työttömyysturvakeskustelun avauspuheessa ministeri Taipale korosti, että kaikki osapuolet olivat yksimielisiä siitä, että työnhakijan tulee olla työmarkkinoiden käytettävissä. Työttömyysturvalain eduskunnan ensimmäiseen käsittelyyn mennessä suurimmat työmarkkinoiden käytössäolo-käsitteen kriitikot olivat SKDL:n kansanedustajia. Timo Laaksosen (SDKL) mukaan tavoitteena oli puhdistaa työttömät kortistosta, perustuslakivaliokunnan jäsenen Kalevi Kivistön (SKDL) mukaan käsite oli vain itsessään epämääräinen.²⁰⁸ Puolue kritisoi, että uusi ehto supistaisi työttömyysturvan tarkoittamaan pelkästään ”työmarkkinoiden käytettävissäolorahan” maksamista.²⁰⁹ SKDL:n kriitikko oli aivan oikeassa: tämä on juuri se, mitä termillä tarkoitettiin vuoden 1982 työttömyysturvakomitean mietinnössä.²¹⁰ Myös hallituspuolueen keskustan eduskuntaryhmän puheenjohtajan Kauko Juhantalon mielestä työmarkkinoiden käytössä olon määrittely oli ollut haasteellista.²¹¹ Hallituspuolueet vastasivat SKDL:n kritiikkiin, mutta itse termin olemassaoloa ei kritisoitu. Olihan työmarkkinoiden käytettävissä olo hyväksytty hallituksen esityksessä ja siten teoriassa jo hallituspuolueiden hyväksymä.

²⁰⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 714.

²⁰⁶ He 38 (1984), 5.

²⁰⁷ KM 1979:27, 9.

²⁰⁸ 1646, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 786.

²⁰⁹ SoVM 88 (1984), Vastalauseet III, 33.

²¹⁰ KM 34 (1982), 60. ”Toisaalta toimeentuloturva työttömyyden aikana on korvaus siitä, että henkilö on aktiivisesti työmarkkinoille pyrkivä ja työmarkkinoiden käytettävissä kulloinkin tarjolla olevien työtilaisuuksien rajoissa.”

²¹¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 760.

Vuoden 1984 työttömyysturvalaissa pyrittiin parantamaan yrittäjien ansioturva. Yrittäjien lukumäärä lähti 1980-luvulla kasvuun.²¹² Yrittäjyyden suosion kasvu voi selittää, miksi yrittäjien pääsy työttömyysturvaan tuli ajankohtaiseksi 1980-luvulla. Yrittäjä pääsi perusturvan piiriin, jos yritystoiminta oli niin vähäistä, että hän saattoi ottaa vastaan kokoaikaista palkkatyötä.²¹³ Yrittäjä ei siis pyri takaisin yrittäjyyteen vaan palkkatyöhön, sillä työn oletus nojaa palkkatyöhön. Päätoimisen yrittäjyyden piti olla loppunut, jotta työttömyysturvan piiriin pääsi. Lisäksi sivutoista saatavan palkkatulon kautta saattoi päästä ansioturvan piiriin. Tällöin ansioturvaan pääsy tapahtui osa-aikatyön – ei yrittäjätulojen – perusteella. Osa-aikatyöntekijöillä ja yrittäjillä ei ollut saavutettuja etuja, joita olisi voinut suojella.

Suomessa yrittäjyyden suuri ryhmä olivat maatalousyrittäjät, vaikka heidän osuutensa kaikista työllisistä putosi lähes kolmasosasta alle 10 prosenttiin kahdessakymmenessä vuodessa vuoteen 1980 mennessä.²¹⁴ Maatalousväestön osuus ammattiväestöstä putosi muita pohjoismaita myöhemmin ja nopeammin.²¹⁵ Suomen maatalouskeskeisyydestä kertoo, että työläisten ja toimihenkilöiden määrä ohitti maaseutuelinkeinoista toimeentulonsa saavien määrän vasta 1960-luvun alussa.²¹⁶ SMP:n kannatuksen nousu voidaankin nähdä seurauksena maatalouden murroksesta. SMP ottikin pienviljelijöiden aseman esille myös valtiopäivien työttömyysturvakeskustelussa, vaikka nämä kommentit jäivät sivurooliin yleisestä keskustelusta.²¹⁷

Myös pitkäaikaistyöttömien asema sai aikaan paljon keskustelua lainsäätäjien keskuudessa. Pitkäaikaistyöttömät rikkoivat oletuksen työttömyydestä poikkeavuutena. 1980-luvun pitkäaikaistyötön oli tyypillisesti keski-ikäinen, matalasti koulutautunut ja taantuma-alueella omistusasunnossa asuva. Siksi häntä oli vaikea siirtää ydinalueille uuden palvelurakenteen vaatimiin korkeakoulutettuihin tehtäviin.²¹⁸ 1980-luvulla pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä oli Suomessa moninkertainen Ruotsiin verrattuna, vaikka OECD-maiden keskiarvon alapuolella.²¹⁹ Työttömyyden rakenteellisia puolia ei osattu tunnistaa kuin vasta 1990-luvun laman jälkeen.²²⁰ 1970-luvun öljykriisien seurauksena rakenteellinen työttömyys nousi, vaikka 1990-lukua pienemmässä mittakaavassa. Työttömyyttä kuitenkin käsiteltiin pikemminkin yksilön ominaisuuksiin liittyvänä.

Vuoden 1982 komiteamietinnössä ehdotettiin, että pitkäaikaistyöttömien kohdalta olisi tehtävä erityisselvitys siitä, miksi työnhakijan ja työvoimaviranomaisen toimet eivät ole johtaneet toivottuun tulokseen.²²¹ Ehdotus osoittaa mietinnön kirjoittajien olettaneen, että työn saanti oli työnhakijan ja

²¹² Aho, Koski (1995), 18.

²¹³ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 1§.

²¹⁴ Jukka (1995), 16. Jaakkola (1994), 247.

²¹⁵ Jaakkola (1994), 246.

²¹⁶ Kari (2016), 108.

²¹⁷ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 797.

²¹⁸ Vähätalo (1988), 241.

²¹⁹ <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm>.

²²⁰ https://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=5&subject_id=6&page_type=sisalto.

²²¹ KM 34 (1982), 26.

viranomaisen päätettävissä, eikä muissa syissä. Varsinaista selvityspyyntöä pitkäaikaistyöttömistä ei vaadittu uudessa laissa. Pitkäaikaistyöttömiin sen sijaan vaikutti työttömyyseläkkeen ikärajan nosto. Työttömyyseläkeikärajan nostoa 55 ikävuodesta 60 ikävuoteen ehdotettiin jo vuoden 1982 komiteanmietinnössä ja tämä ehdotus säilyi aina lopulliseen lakiin asti. Pitkäaikaistyöttömät olivat keskimäärin muita työttömiä vanhempia, joten heihin osui myös työttömyyseläkkeen ikärajan nosto. Vuoden 1984 valtiopäiväkeskusteluissa SKDL:n jäsenet muutaman ulkopuolisen kanssa pitivät ikärajan nostoa rankaisuna pitkäaikaistyöttömille.²²² Sen sijaan työvoimaministeri Urpo Leppänen (SMP) muistutti, ettei eläkkeen perustana pitäisi olla työttömyys.²²³ Työttömyys oli kuitenkin osin ikään kytköksissä oleva ilmiö ja siksi kosketti myös työttömyyseläkeläisiä.

Uudistuksessa ansioturvapäiviä lisättiin ja ne sai vapaammin jakaa aiempaa pidemmälle aikavälille. Hallituksen esityksessä väitettiin, että uudistus pyrkii parantamaan pitkäaikaistyöttömien asemaa, vaikka samalla ansioturvan tasoon asetettiin täysin uusi työttömyysturvatason pudotus työttömyyden keston pitkittyessä.²²⁴ Sadan päivän jälkeistä alenemaa ansioturvassa pidettiin rankaisuna pitkäaikaistyöttömille.²²⁵ Viisisataa päivää työttömänä olleet joutuivat kokonaan ansioturvan piiristä ulos, mutta olivat oikeutettuja periaatteessa rajoittamattomaan perusturvaan. Kassa-avustuksen pienentyminen ajan kuluessa osui pitkäaikaistyöttömiin ja lopulta pitkäaikaistyöttömistä tuli vain perusturvaan oikeutettuja. Työttömyyden venyessä työttömien asema heikkeni. Työttömän säästämismahdollisuudet heikkenivät työttömyyden pitkittyessä ja säästöjen huvetessa, sekä ansioturvan taso huononi sadan päivän jälkeen.²²⁶ Lisäksi ansioturvansa menettänyt saattoi joutua myös perusturvan ulkopuolelle tarveharkinnan takia.

Tarveharkinta tarkoitti avustusten vähenemistä tai eväämistä omien tai puolison tulojen perusteella. Työttömyysturvassa tämä tarkoitti lähinnä puolison tuloja, sillä työttömällä harvemmin on omia tuloja. Tarveharkinta koski vain perusturvaa, vaikka uudistuksen tavoitteena oli antaa yhtäläiset ehdot ansioturvalle ja perusturvalle. Tämän toi esiin myös Keskustan kansanedustaja Mauri Pekkarinen vuoden 1984 valtiopäivillä.²²⁷ Jaottelussa ei ollut mitään uutta, sillä jo vanhaan työttömyyskorvaukseen oli kuulunut tarveharkinta, ja kassa-avustukseen ei. Tarveharkintaa perusteltiin perusturvaan sillä, että se oli maksettu täysin verovaroista.²²⁸ STK:n hallituksen jäsen Mauri Morén jätti eriävän mielipiteen tarveharkinnan asteittaisesta poistosta lain valmistelussa vuonna 1979, sillä poistamisen kustannukset olisivat liian suuret.²²⁹ Kokoomuslainen sosiaalivaliokunnan varapuheenjohtaja Anna-Kaarina Louvo kyseenalaisti vuoden 1984

²²² Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 792; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1630, 1637; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1790, 1800, 1807, 1811.

²²³ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 2K, 21.6.1984, 1674.

²²⁴ Työttömyyskassalaki 125 (1934). Lisäksi asetukset 1970 – 1984. Työttömyyskassalaissa ja sen jälkeisissä asetuksissa ennen vuoden 1984 uudistusta ei ole mainintaa turvan alenemasta asteittain.

²²⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 749, 752, 792, Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1644.

²²⁶ Vähätalo (1988), 135.

²²⁷ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 764.

²²⁸ KM 27 (1979), 22.

²²⁹ KM 27 (1979), 23.

valtiopäiväkeskusteluissa, että tarveharkinnasta luopuminen olisi liian kallista. Hänen mukaansa tarveharkinnasta luopumisen kustannukset muodostaa vain murto-osa työllistämistoimien kustannuksista.²³⁰ Vaikka tarveharkinnasta luopumista pidettiin kauniina ajatuksena jo vuoden 1979 komiteamietinnössä, ajateltiin että ilman tarveharkintaa turvan piiriin päätyisi myös niitä, jotka eivät ole työn tarpeessa.²³¹ Tarveharkinnasta luopumista ehdotettiin vielä vuoden 1984 sosiaalivaliokunnan mietinnössä, mutta sosiaalivaliokunnassakin päädyttiin vain lieventämään tarveharkintaa pikemmin kuin poistamaan se täysin.²³²

Komiteamietinnön ratkaisuna oli porrastus tulojen mukaan kaavamaisuuden poistamiseksi ja lopulta asteittainen luopuminen tarveharkinnasta. Tulojen porrastuksella tarkoitettiin sitä, että hakijan ja puolison yhteisten tulojen ylittäessä tietyn rajan työttömyysturvaa laskettaisiin asteittain eikä evättäisi kokonaan. Aiemmin parin piti olla naimisissa, jotta puolison tulot olisivat vähentäneet omaa turvaa. Uudistuksen jälkeen riitti yhdessä asuminen ”avioliiton omaisissa olosuhteissa”²³³, jolloin puolison tuloista riippuvaisten määrä kasvoi. Puolison tulot vaikuttivat aiempaa useammassa tilanteissa työttömyyden ajan tuloihin. Tämän voi nähdä perhepalkka-ajatuksen vahvistumisena. Lähipiirin tulot olivat ensisijaisen avun lähde ja valtio vasta viimeinen turva. Suorannan mukaan myös Suomessa naisten asema työmarkkinoilla on perustunut perheenelättäjämalliin, jossa miestä pidetään pääasiallisena elättäjänä, vaikka molemmat sukupuolet ovat perinteisesti tehneet töitä. Perheenelättäjämalli nojaa sekä ydinperhemalliin että perhepalkkaan.²³⁴ Avoliitossa asuvien etu avioliitossa oleviin katosi.

Taipale kritisoi tarveharkinnan kohdistuvan pääasiassa naisiin, joiden puolisoitten tulot estävät pääsyn työttömyysturvaan.²³⁵ Uudistuksessa tarveharkintaa ei poistettu, mutta tuloeroja porrastettiin, jotta tulot eivät katkenneen seinää ja vanhempien tulot lakkasivat vaikuttamasta.²³⁶ Ennen työttömyysturvauudistusta kolmasosa työttömistä jäi työttömyysturvan ulkopuolelle, vuoden 1985 jälkeen vain kuudesosa jäi ilman turvaa.²³⁷ Vähätalon mukaan puolison tulojen porrastaminen paransi eniten naimisissa olevien naisten asemaa.²³⁸ Tulojen porrastus oli merkittävä uudistus, sillä työttömyysturvan piiriin pääsi aiempaa useampi hakija, mutta muita matalammilla tuilla. Naimisissa olevien naisten asema ehkä parani, mutta avopuolisoiden (avovaimojen) asema huononi.

SKDL:n kansanedustaja Ensio Laine esitti perustuslakivaliokunnan mietintöön vedoten siihen, että tarveharkinta on jopa perustuslain vastainen. Koska työttömyysturva on toimeentuloturvan tae silloin, kun

²³⁰ Louvon viittaamien laskelmien mukaan tarveharkinnan poistamisen kustannukset olisivat 200 – 300 miljoonan markan luokkaa, siinä missä työllisyteen käytetyt varat liikkuivat 5 – 6 miljardin markan tuntumassa. Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1809.

²³¹ KM 27 (1979), 23.

²³² SoVM 8/88 (1984), 8.

²³³ työttömyysturvalaki 602 (1984), 46§.

²³⁴ Suoranta (2009), 24. Oma huomio: ydinperhemalli ja avioliitonomaiset olosuhteet pohjaavat heteronormatiivisuuden oletukselle.

²³⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 715.

²³⁶ Vähätalo (1988), 89.

²³⁷ Vähätalo (1988), 90.

²³⁸ Vähätalo (1988), 89.

valtio ei pysty toteuttamaan perustuslaillista velvollisuuttaan taata kansalaisille töitä, ei tämän oikeuden tulisi olla tarpeen varainen. Työttömyysturva tulisi nähdä ”kansalaisille yleisesti taattuna, hallitusmuodon 6§:n 2 momentissa johtuvana oikeutena”.²³⁹ Tarveharkinta teki työttömyysturvasta universaalien sosiaaliturvan sijaan kohdennetun sosiaaliturvan, joka suuntasi avun vain kaikista eniten tarvitseville.²⁴⁰ Työttömyysturvan kohdistaminen millään tavalla eli työttömien jättämien työttömyysturvan ulkopuolelle oli myös perustuslakivaliokunnan mietinnön vastainen tulkinta.²⁴¹ Laajassa mielessä työttömyysturvan universalisuusperiaate edellyttäisi, että työttömyysturvan riittävä ehto olisi työttömyys, ehdoitta. Tämä pitäisi sisällään myös muuta avustusta saavat ja nekin, jotka eivät pystyisi ottamaan tai halunneet ottaa (kokoaika)töitä vastaan. SKDL:n jäsenet puhuivat kaikista useimmin työttömyysturvasta perusoikeutena valtiopäivillä. Kaikki ehdot työttömyysturvan saamiselle olivat SKDL:n mukaan lakia huonontavia, eivät vain uudet ehdot.²⁴² Koska SKDL:lle työttömyysturva oli perusoikeus, joten oli väärin vaatia ehtoja työttömyysturvan saamiseksi tai jättää tuen ulkopuolelle. On vain tarpeita ja yhteiskunnan velvollisuus oli täyttää kaikkien perustarpeet.

Kaikkien työttömyysturvaa perusoikeutena puolustavien argumentit nojasivat perustuslain takaamaan työn oikeuteen. Vuonna 1972 kirjattiin perustuslakiin työn oikeus aiempaa vahvemmalla tavalla.²⁴³ Eenilän (SDP) mielestä työttömyyden ajan perusturva olisi perusoikeuden luonteinen, koska työn oikeus oli perustuslaillinen oikeus ja työn puutteessa työttömyysturvan tarkoitus oli myös turvata toimeentulo. Hän johti työttömyysturvan perusoikeuden työn perusoikeudesta.²⁴⁴ Myös Keskustan kansanedustaja ja perustuslakivaliokunnan jäsen Hannele Pokka vetosi perustuslain takaamaan oikeuteen työhön.²⁴⁵

Vuoden 1979 komiteamietinnössä hyväksyttiin periaatteessa valtion tehtäväksi kansalaistensa toimeentuloturvan huolehtiminen silloinkin, kun työttömyys oli oma valinta. ”Sosiaalipoliittinen tukijärjestelmä ei jätä toimeentuloturvan ulkopuolelle niitäkään, jotka vaikkapa työn vieroksumisen tai suoranaisen epäsosiaalisuutensa vuoksi jäävät tahallaan yhteiskunnan huollon varaan” luvattiin vuoden 1979 komiteamietinnössä.²⁴⁶ Mutta työttömyysturva ei ollut korvaus työttömyydestä vaan korvaus, että on työmarkkinoiden käytettävissä.²⁴⁷ Komiteamietinnön mukaan yleinen sosiaaliturva olisi viimeisenä keinona

²³⁹Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1634.

²⁴⁰ Van Gerven (2008), 31.

²⁴¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1634.

²⁴² SKDL:n mukaan työmarkkinoiden käytössä oleminen, työttömyyseläikeikärajan pudotus, ammattisuojan heikennys ja pakko ottaa toiselta paikkakunnalta työttömyysturvan menettämisen uhalla sekä ehto olla työmarkkinoiden käytössä olivat uusia ehtoja eli huononnuksia lakiin (Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 772; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1627; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1634. Saman puolueen edustaja Laaksonen kritisoi myös vanhan lain epäoikeudenmukaisuuksia, kuten tarveharkinnasta ja edellytyksestä ilmoittautua työvoimatoimistoon kokoaikatyön hakijaksi. Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 772; Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 752.

²⁴³ Idström (2012), 21–25. ”Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä töitä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.” Suomen Hallitusmuoto 592 (1972), 6§ 2mom.

²⁴⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1801–1802.

²⁴⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 757–758.

²⁴⁶ KM 27 (1979), 7.

²⁴⁷ KM 27 (1979), 9.

perusoikeus kansalaisilleen, mutta työttömyysturva ei. Siten työmarkkinoiden käytössä olo oli työttömyyttä paljon merkittävämpi määritelmä sille, laskettiin hakija työttömäksi vai ei.

Työttömyysturvan ulkopuolelle jätettiin kokoaikatyön normin vastaiset, työmarkkinoiden ulkopuoliset ja perusturvalaiset, jotka eivät tarveharkinnan perusteella tarvitse työttömyysturvaa lainsäätäjien mielestä. Kaikkien näiden määritelmien kohdalla myös valtiopäivillä pohdittiin, keitä säädökset koskevat. Työn oikeuteen viitaten vasemmisto-opposition lisäksi yksittäiset hallituspuolueiden jäsenet puhuivat sen puolesta, että työttömyysturva kuuluu kaikille. Työttömyysturva oli heille perusoikeus, joka kuului kaikille työttömille. Käytännön tasolla työmarkkinoiden käytössä olo eli vaatimus kokoaikatyön hakemisesta, ja perusturvan tarveharkinta, jättivät työttömiä turvan ulkopuolelle. Uudistus ei tarkoittanut, että työttömyysturva olisi kaikille kansalaisille perusoikeus.

3.2 Enemmän ansaitsevat työttömät

1960-luvulta lähtien valtiollista raha-avustusta työttömyydestä oli saanut kahdella eri tavalla: yleisin perustein ja työhistoriaan perustuen. Vuoden 1984 uudistuksen yksi osa oli uusien nimitysten antaminen kahdelle luokalle. Työttömyyskorvauksesta tuli perusturva ja työttömyysvakuutuksesta ansiosidonnainen työttömyysturva. Perusturva oli aikaisemmin kuulunut työllisyyslakien alle ja ansiosidonnainen työttömyyskassalakien alle – nämä yhdistettiin nyt saman työttömyysturvalain alle. Jos hakija täytti työttömyysturvaklubin ehdot, kuten edellisessä luvussa käsiteltiin, oli hän uuden lain mukaan oikeutettu ajallisesti rajoittamattomaan perusturvaan. Jos hän oli maksanut työttömyyskassalle jäsenrahaa, oli hän oikeutettu ansioturvaan. Se oli nimensä mukaan suhteutettu palkka-ansioihin ja oli yleensä perusturvan avustusta korkeampi tai vähintään saman suuruinen, eikä siihen pätenyt perusturvaan kuuluvaa tarveharkintaa. Ansioperustaista työttömyysturvaa voi myös ajatella vielä tarkemmin rajattuna klubina klubin sisällä. Myös työttömyysturvaan oikeutettujen sisällä oli oma hierarkiansa.

Arvioin työttömyysturvauudistuksen kautta, mitkä Minna van Gervenin esittämät kategoriat parhaiten kuvaavat suomalaista sosiaaliturvaa. Van Gervevin luonnehdinnan mukaan valtiokorporatiivisessa mallissa (eng. *the state corporatist model*) tuen saaja kuuluu tiettyyn ammattiryhmään, tuet ovat tuloriippuvaisia ja työntekijöiden ja työnantajien edustajat sopivat valtion kanssa sosiaaliturvan hoidosta.²⁴⁸ Vähätalon mukaan ansioturvaa painottava järjestelmä on keskieuropalainen luonteeltaan, siinä missä perusturvamalli on universalistisen luonteensa takia Pohjoismaisen mallin edustaja.²⁴⁹ Perusturvamalli (eng. *the basic security model*) edustaa universalistista mallia, jossa taataan matala tasaetu kaikille. Universalismin tavoitteena on taata kaikille yhtäläiset resurssit. Se ei tähtää pelkästään tarpeen täyttämiseen, vaan pyrkii laajemmassa

²⁴⁸ Gerven (2008), 31, 33.

²⁴⁹ Vähätalo (1988), 142.

mielessä tasa-arvoon ja hyvinvoinnin lisäämiseen.²⁵⁰ Universalismin keskeinen periaate on, että kaikille annetaan tarpeesta riippumatta. Van Gerven puhuu myös vähimmäisturvamallista (eng. *the targeted model*), jolloin apu on suunnattu vain välttämätöntä apua tarvitseville tarveharkinnan avulla.²⁵¹

Vähätalon mukaan ansioihin perustuvan työttömyysvakuutuksen juuret ovat peräisin 1880-luvun bismarckilaisesta järjestelmästä.²⁵² Työttömyysvakuutusmallia on toteutettu Suomessa työttömyyskassojen avulla 1900-luvun alusta lähtien.²⁵³ Ennen vuoden 1984 uudistusta, perusturvaa korkeampi työttömyysturva perustui vuoden 1934 työttömyyskassalakiin.²⁵⁴ Vuoden 1984 uudistuksessa keskeiset perusteet työttömyysvakuutuksessa eivät muuttuneet: kuten aiemminkin, turvan saajat maksoivat vapaaehtoisella jäsenyydellä työttömyysvakuutusta työttömyyden varalta. Ehtona oli vähintään kuuden kuukauden työjakso. Muutoksina tulivat uusi nimi ansioturva, kolmen kuukauden ammattisuoja sekä tuen tason sitominen henkilökohtaiseen työhistoriaan alakohtaisen sijaan. Lisäksi avustuksen taso nostettiin vastaamaan palkkoja tarkemmin.

Yleisesti vakuutuksien luonteeseen kuuluu Julkusen mukaan riskin määrittely, vakuutuksen sopiminen riskitilannetta varten, vakuutusmaksujen maksaminen, rahastointi sekä vastaavuus maksujen ja etuuksien välillä.²⁵⁵ Vakuutusperiaatteella järjestetyssä sosiaaliturvassa vastuu riskeistä on kollektivisoitu.²⁵⁶ Vuoden 1979 komiteamietinnössä työttömyys nähtiin riskinä, joka saattoi kohdata kaikkia työelämäänsä kuuluvia.²⁵⁷ Työttömyysturva oli vakuutus tämän riskin varalle. Julkunen kirjoittaa perusturvasta kansanvakuutuksena ja ansioturvasta sosiaalivakuutuksena tai työväenvakuutuksena, sillä kumpikin noudattaa eritasoisia vakuutusperiaatteita.²⁵⁸ Perusturvan vakuutusmaksut perustuivat ainoastaan veromaksuihin. Kansanvakuutus oli jo ennen uudistusta vakuutuksena murentunut, sillä maksut veroina olivat hyvin hämärästi enää yhteydessä riskiin: tukea sai myös maksamatta veroja lainkaan. Työttömyysturvan reiluuskäsitykset perustuvat tähän vakuutusperiaatteeseen. Koska vakuutusperiaatteet jakoutuivat kahtia, myös reiluuskäsitykset erosivat toisistaan.

Työhistoriaan nojaava, ansioiden mukaan kasvava työväenvakuutus oli perusturvaan verrattuna enemmän vakuutuksenomainen. Työttömyysvakuutusjärjestelmässä eli kassan jäsenyyteen perustuvassa ansioturvajärjestelmässä työntekijä kattoi itse osan työttömyyden ajan kuluistaan maksamalla osan kuluista etukäteen vakuutusmaksuilla.²⁵⁹ Tähän ajatukseen vetosi myös sosialidemokraattinen ministeri Vappu

²⁵⁰ Van Gerven (2008), 38–41.

²⁵¹ Van Gerven (2008), 31.

²⁵² Vähätalo (1988), 142.

²⁵³ Vähätalo (1988), 14.

²⁵⁴ HE 38 (1984), 3.

²⁵⁵ Julkunen (2001), 208.

²⁵⁶ Julkunen (2001), 207.

²⁵⁷ KM 27 (1979), 8.

²⁵⁸ Julkunen (2001), 27, 208.

²⁵⁹ Kulut oli jaettu työntekijöiden (7 %), työnantajien (70 %) ja valtion kesken (23 %). HE 38 (1984), 17.

Taipale vuoden 1984 työttömyysturvauudistusta koskevien valtiopäivien avauspuheenvuorossaan.²⁶⁰ Erityisesti kokoomuslaiset pitivät ansioturvaa oikeudenmukaisena järjestelmänä.²⁶¹ Vakuutuksen luonteeseen sopii, että ansioturvaan halukkaat valitsivat maksaa vakuutusmaksuja työttömyyskassojen kautta: hakija arvioi riskin ja päätti maksaa etukäteen siihen varautukseen. Ansioturvan taso oli vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa sidottu henkilökohtaisiin tuloihin, kun taso oli aiemmin katsottu alakohtaisen palkkauksen mukaan.²⁶² Myös tämä kehitys vahvisti ansioturvan vakuutuksen omaista luonnetta, sillä maksu oli prosentuaalinen suhteessa palkkaan. Vakuutusperiaatteeseen kuului henkilökohtaiset maksut ja niiden perusteella saatava vakuus eli turva.

Ansioturvan korkeampi taso perusteltiin työhistorialla. Ensimmäistä kauttaan kansanedustajana toimiva Paavo Lipponen (SDP) puolusti ansiosidonnaisen korkeampaa tasoa vuoden 1984 työttömyysturvauudistusta koskevilla valtiopäivillä. Hän oikeutti eriävät käytänteet työttömien ryhmille halukkaiden ja haluttomien työntekijöiden jaotteluun:

”Siis haluttaisiin kieltää työhön halukkailta ansiosidonnainen työttömyysturva ja taata niillekin, jotka niinsanotusti haluavat puuhailta, mikä tietysti sallittakoon, toimeentuloturva, mutta kuitenkin niin, että se olisi yhtä suuri kuin niille, jotka haluavat nykykäsitteistön mukaan tehdä töitä.”²⁶³

Ansioturvan kohdalla työhistorian tulkittiin osoittavan, että hakija oli halukas työntekoon. Jos työhalukkuus pitää osoittaa, on oletus työntekijää vastaan. Korkeampaa ansioturvaa kannattavan valtaeliitin perustelu pohjaa ajatukseen, että ahkeruus ei ole lähtökohta, jos se pitää erikseen todistaa työhistorialla.

Korporatiivisen mallin reiluuskäsitys perustui ansaitsemislogiikkaan. Vain (puolen vuoden) palkkatyö mahdollisti pääsyn tiukempaan työttömyysturvaklubiin.²⁶⁴ Klubiajattelu sopii ansioturvaan sisäjärjestelmänä, sillä paremmat edut edellyttivät myös tiukempaa karsintaa. Ansioturva oli tässä mielessä ansaittu kahdessa mielessä: Ansio voi tarkoittaa synonyymiä palkan saamiselle eli ansaitsemiselle, mutta sanavalinnalla on syvällisempikin merkitys. Ansio viittaa myös immateriaaliseen ansioon, sillä työhistoriallaan työntekijä saattoi osoittaa ahkeruutensa ja osallisuutensa yhteiskunnan yhteisten varojen keruuseen.

Koska ansioturvassa ahkeruus oli osoitettu etukäteen, ei siihen kuulunut tarveharkintaa toisin kuin perusturvaan. Työttömyysturvainsäädännön tavoitteena oli yhtenäistää työttömyysturvan saamisen ehdot perusturvalaisille ja ansioturvan saajille, mutta tarveharkinta koski vain perusturvaa.²⁶⁵ Tarveharkinnan

²⁶⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 714.

²⁶¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 783.

²⁶² Aiemmissa työttömyyskassalaeissa viitataan ammatin tavalliseen päiväpalkkaan. työttömyyskassalaki 125 (1934), 16§. Työttömyyskassa-asetus 513 (1971), 16§. Uudessa laissa viitataan vakuutetun päiväpalkkaan. Työttömyysturvaki 602 (1984), 23§.

²⁶³ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1624.

²⁶⁴ Julkunen (2001), 209–210.

²⁶⁵ KM 34 (1982), 1.

olemassaoloa perusturvan kohdalla perusteltiin taloudellisilla syillä, mutta miksi taloudelliset syyt lakkasivat olemasta merkityksellisiä ansioturvan kohdalla? Tarveharkinnan puutetta ansioturvassa voi perustella taloudellisten syiden lisäksi demokraattisen kannatusajattelun avulla. Universaalien hyvinvointivaltion tutkija Bo Rothsteinin mukaan ei tule jaottelua heihin ja meihin, kun kaikki ovat osana samaa järjestelmää.²⁶⁶ Jos tarveharkinta koskisi ansioturvaa, oma varallisuus ja/tai puolison tulot jättäisivät hyvätuloiset pois hyötyjien joukosta. Tällöin hyvätuloiset päätyisivät veroillaan maksajiksi, mutta eivät saajiksi. Ansiosidonnaisella työttömyysturvalla pystyttiin houkuttelemaan työttömyysturvauudistusta puoltamaan kaikki veronmaksajat, niin työssäkäyvät kuin työnantajatkin.

Korottamatta jättämiset, inflaation vaikutus ja ansioturvan korkeimman osuuden jättäminen vain kaikista matalatuloisimmille ansioturvalaisille olivat madaltaneet ansioturvan reaalista tasoa puoleen 1970-luvun tasosta. Kenenkään työttömyysturvaan kuuluvien turvan taso ei pysynyt elinkustannusten tahdissa, ja lisäksi ansioturvajärjestelmän sisäiset erot tasoittuivat. Vanhassa järjestelmässä ansioturvajärjestelmän kolme neljäsosaa oli korkein mahdollinen korvausaste vanhasta palkasta, jonka tarkoituksena oli toimia ansioturvan kattona kaikista suurituloisimmille, mutta käytäntö johti, että kolme neljäsosaa -sääntöä sovellettiin vain kaikista alimman palkkatason huoltovelvollisille.²⁶⁷ Ansioturvan taso oli pudotessaan lähentynyt perusturvaa niin paljon, että saattoi Vähätalon mukaan puhua melkein tasaturvajärjestelmästä.²⁶⁸ Ainakaan kassan jäsenyys ei tuonut merkittävää etua työttömille tarveharkinnan puuttumista lukuun ottamatta. Työttömyysvakuutuksen taso haluttiin korjata vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa.²⁶⁹ Uudistuksessa pyrittiin tarkennetusti parantamaan keskituloisten saamaa tukea kaikista huono-osaisimpien sijaan. Keskustalaisen Pokan mielestä laki ei ollut oikeudenmukainen, koska se ei pyri parantamaan kaikista heikoimpien asemaa.²⁷⁰

Komiteanmietintöjen ja hallituksen esityksen mukaan työttömyyskassajärjestelmän tavoite oli säilyttää tulotaso kohtuullisena suhteessa aiempaan ansiotasoon.²⁷¹ Myöhemmässä komiteanmietinnössä, Pekkasen tulopoliittisessa esityksessä ja hallituksen esityksessä eduskunnalle työttömyysturvalaiksi pidettiin selvänä periaatteena, että ansioturvan taso tulisi nostaa kattamaan keskimäärin noin 70 prosenttia aiemmista ansioista.²⁷² Ansioturvan alarajaksi määriteltiin minimissään perusturvan suuruus lapsikorotuksineen, mutta ilman tarveharkintaa. Ansioturvan vähimmäisetu suhteessa perusturvaan oli tarveharkinnan puute. Laskentakaavan mukaan työttömyysturvan perusosan lisäksi korvattiin 45 prosenttia palkoista, jolloin keskimääräinen korvaustaso ylsi keskimäärin 70 prosentin luokkaan. Yhtäältä ansioturva ei alimmillaan ollut

²⁶⁶ Julkunen (2001), 27–28.

²⁶⁷ He 38 (1984), 7.

²⁶⁸ Vähätalo (1988), 17.

²⁶⁹ KM 27 (1979), 18. HE 38 (1984), 7. Vähätalo (1988), 10.

²⁷⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1629.

²⁷¹ KM 27 (1979), 19; KM 34 (1982), 21; He 38 (1984), 7.

²⁷² KM 34 (1982), 22; HE (1984), 8.

juuri perusturva parempi, jos työsuhteet olivat lyhyitä, työ matalapalkkaista tai työttömyysturva oli kulunut jo sata päivää.²⁷³ Toisaalta hyvätuloisten ansioturvalaisten tuloero matalampipalkkaisiin ansioturvalaisiin kasvoi.²⁷⁴

Työttömyyden iskiessä asuntolainan lyhennykset tai ruokittavat suut eivät vähene, vaikka työ katoaisi alta. Siksi ansioturvan avulla pyrittiin säilyttämään entinen tulotaso. Lapsikorotukset olivat työttömyysturvaan kuuluva erillinen rahoitus, joka oli suunnattu perheellisille työttömille niin perusturvan kuin ansioturvan osalta.²⁷⁵ Lapsikorotukset nousivat lasten määrän mukaan aina kolmeen lapseen asti. Lapsikorotukset perustuivat siihen ylimääräiseen tarpeeseen, jonka lasten kasvattaminen tuottaa. Mutta ansioturva oli jo valmiiksi korkeampi turva, sillä sen tarkoituksena oli ylläpitää tulotasoa. Korkeamman tulotason luulisi kattavan myös lapsista seuraavat ylimääräiset kulut. Ansioturvaan oikeutetut saivat ansioiden perusteella korkeampaa turvaa, mutta sen lisäksi tarpeeseen perustuvaa lapsikorotusta. Perusturva lapsikorotuksineen jäi usein ansioturva matalammalle tasolle, mutta siitä huolimatta ansioturvalainenkin sai lapsikorotukset. Molemmat komiteamietinnöt ehdottivat lapsikorotuksista luopumista ansioturvan kohdalla.²⁷⁶ Lapsikorotusten antamista ansioturvan saajille ei kyseenalaistettu enää vuoden 1984 valtiopäivillä, mutta lasten määrästä saatavasta korotuksesta kiisteltiin. Lopulta lapsikorotuksia korotettiin koskemaan kolmea lasta hallituksen esityksessä ehdotetun kahden sijasta.²⁷⁷

Ansiosidonnainen työttömyysturva ei noussut rajattomasti. Kuukausitulojen ylittäessä 6300 markkaa (vuoden 2019 rahassa elinkustannusten ja inflaation mukaan korjattuna 2 249 euroa²⁷⁸) rajan ylittävän palkan korvausaste oli vain 20 prosenttia, kun sitä alittavan palkan korvausprosentti oli 45 prosenttia. Ainoastaan kokoomuksen kansanedustajat kritisoivat heidän mielestään epäreilua ja mielivaltaista rajaa. Sosiaalivaliokunnan varapuheenjohtaja Saara Mikkolan (Kok.) mukaan hyvätuloiset päätyivät progressiivisen järjestelmän kouriin kahdesti: ensin palkkojen verotuksessa ja vielä uudestaan työttömyysturvassa.²⁷⁹ Lisäksi tulot ylittävä ryhmä oli niin pieni, ettei merkittäviä säästöjä päässyt leikkauksesta syntyään.²⁸⁰ Mikkola jatkoi, että alemmissa tuloluokissa työttömyysturva oli parempi kuin 6300 markan rajapyykin kohdalla.²⁸¹ Kokoomuslaiset sivuuttivat sen, että työttömyysturva oli pohjimmiltaan sosiaaliturva. Työttömyysturvassa – myös vakuutusperustaisessa ansioturvassa – työtön maksaa vain murto-osan kaikista kustannuksista.

Ansioturvan tason lisäksi sen kesto aiheutti keskustelua. Ansioon sidottu työttömyysturva oikeutti korkeampaan työttömyysturvaan, mutta sekään ei ollut ikuinen. Vuoden 1979 komiteamietinnössä

²⁷³ Vähätalo (1988), 100.

²⁷⁴ Vähätalo (1988), 102.

²⁷⁵ Tämän lisäksi kaikki kansalaiset olivat oikeutettuja myös lapsilisään. Lapsilisäjärjestelmä ja lapsikorotusjärjestelmä ovat siis eri järjestelmien piirissä. Työttömät perheelliset saavat siten lasten perusteella kahdesta eri osoitteesta tukia.

²⁷⁶ KM 27 (1979), 33. KM 34 (1982), 22.

²⁷⁷ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 24§.

²⁷⁸ Suomen Pankin rahanarvolaskuri <http://apps.rahamuseo.fi/rahanarvolaskin#FIN> (viitattu 20.10.2019).

²⁷⁹ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1620.

²⁸⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1641; kuten myös Moisander (Kok.), Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1646.

²⁸¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1619.

muistutettiin, että työttömyyden aikana henkilö ei osallistu yhteiskunnan kustannuksiin, saati oman työttömyyden ajan rahoittamiseen, joten taso ei voi pysyä täysimääräisenä loputtomiin.²⁸² Hallituksen esityksen mukaan sadan työttömyyspäivän jälkeen ansioturvan taso putoaisi 25 prosenttia.²⁸³ Sosiaalivaliokunta lievensi pudotusta 20 prosenttiin, mutta valiokunnan päätös ei poistanut kaikkea kritiikkiä. SDP:n Sinikka Hurskainen kysyi vuoden 1984 valtiopäivillä, miksi rajapyykki on ylipäänsä olemassa, sillä työttömän taloudellinen tilanne ei parane eikä töihin pääsy helpotu sadan työttömyyspäivän jälkeen.²⁸⁴ Myös kokoomus oli sadan päivän jälkeisen turvan tason pudotuksen lieventämisen kannalla ja sosiaalivaliokunnan jäsen Erkki Moisander (Kok.) oli jopa rajan poistamisen puolesta.²⁸⁵ Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan jäsen Hannu Kemppaisen (Kesk.) mukaan paljon oikeudenmukaisempaa olisi ollut kohdentaa sosiaalivaliokunnan parannusperusturvan tason korottamiseen ansioturvan sijaan.²⁸⁶ SKDL:n jäsenet olivat sitä mieltä, että sadan päivän jälkeistä pudotusta ei olisi pitänyt olla lainkaan, sillä siten rangaistiin pitkäaikaistyöttömiä.²⁸⁷ Pudotus turvan tasossa kertoo kannustinjärjestelmästä. Jos turvan taso putoaa, on työttömällä oletuksen mukaan suurempi kannustin hakea töitä. Peruste voisi olla myös pyrkimys taloudellisiin säästöihin ilman ajatusta kannustimista, mutta leikkauksen voisi suorittaa myös muilla tavoilla kuin sadan päivän jälkeen, esimerkiksi alentamalla turvaa tasaisesti kaikilta.

Ansioihin sidotulla vakuutusperustaisella järjestelmällä on paljon pidemmät perinteet kuin kaikille kuuluvalla perusturvalla. Kassajärjestelmä sai rinnalleen työttömyyskorvausjärjestelmän ei-kassalaisille vasta 1960-luvulle tultaessa ja alkuun sekin oli hyvin suppea kattavuudeltaan.²⁸⁸ Vasta 1970-luvun lopulla korvauksen saajia oli enemmän kuin kassajärjestelmään kuuluvia.²⁸⁹ Työttömyyskorvaus oli tasoltaan tasasuuruinen ja kestoltaan rajoittamaton järjestelmä. Vuoden 1984 uudistuksessa tasoa korotettiin, tuki asetettiin veronalaiseksi ja työttömyyskorvaus sai uuden nimen, perusturva.

Perusturva olisi voitu tulkita kaikille kuuluvaksi perusoikeudeksi, mutta sen luonne nähtiin komiteamietinnöissä enemmän kohdennettuna vähimmäisturvana kuin kollektiivisena perusturvana.²⁹⁰ Tarveharkinta johti hakijoiden tarpeen arvioinnin yksityiskohtaiseen käsittelyyn eikä kollektiiviseen turvaan.²⁹¹ Perusturva oli luonteeltaan enemmän valikoiva kuin kollektiivinen, vaikka tarveharkintaa lievennettiin uudistuksessa.²⁹² Jos ansioturvan etu oli se, että myös rikkaat saatiin mukaan järjestelmään ilman jakoa meihin ja heihin, niin juuri perusturvassa jako syntyi selkeästi. Kohdennetussa järjestelmässä on

²⁸² KM 27 (1979), 19.

²⁸³ HE 34 (1984), 8.

²⁸⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1644.

²⁸⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1646.

²⁸⁶ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1631.

²⁸⁷ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 749, 752, 792.

²⁸⁸ Vähätalo (1988), 14.

²⁸⁹ Vähätalo (1988), 14.

²⁹⁰ KM 27 (1979), 13; KM 34 (1982), 18.

²⁹¹ Vähätalo (1988), 32.

²⁹² Ks. luku 3.1.

eri saajat kuin maksajat.²⁹³ Perusturva maksettiin valtaosin jonkun muun palkasta, mutta järjestelmä perustui luottoon, että työtön palaa työelämään ja omasta osuudestaan maksaa taas jonkun muun työttömyyden varalta. Välikätenä toimi verotus, mutta rahan siirto perustui solidaarisuuteen, jossa ei ollut suoraa taetta, että työttömyyden varalta saatu tulo maksettaisiin ikinä takaisin. Lainsäätäjien asenteet osoittavat perusturvan olevan osa kohdennettua järjestelmää: perusturvan alempi taso sekä tarveharkinta olivat rajoitteita johtuen heikommasta luottamuksesta työttömän omaehtoiseen ahkeruuteen. He eivät olleet osoittaneet ahkeruuttaan aiemmalla työhistorialla, toisin kuin ansioturvan saajat. Perusturvan olemassaolo on osoitus solidaarisuudesta, mutta epäluottamus on suurempaa kuin ansioturvan kohdalla.

Jos ansioturvan oli tarkoitus korvata palkkoja, perusturvan tarkoitus oli mahdollistaa vähimmäistoimeentulo. Vuoden 1979 komiteamietinnössä vertailtiin eri sosiaaliturvia ja todettiin, että perusturvan tulisi olla alimpia palkkoja pienempi, riittävä vähimmäistoimeentulo työttömälle ja hänen huollettavilleen.²⁹⁴ Juuri epäluottamuksesta työttömän motivaatiota kohtaan kielii periaate, jonka mukaan työn tulisi olla aina työttömyysturvaa kannattavampi vaihtoehto. Julkunen tiivistää asian näin.

”Peruskysymys on se, miten paljon työnteon kannattavuuden nimissä voidaan heikentää sosiaaliturvan tasoa tai lisätä tuloeroja. Onko se eettisesti oikein ja onko se tehokasta työllistymisen ja talouskasvun kannalta? - - Onko seurauksena vain kurinpidon vahvistuminen ilman, että saavutetaan vastaava hyötyä kokonaistyöpanoksen ja tuottavuuden kasvuun?”²⁹⁵

Kritiikki perusturvan tasoon liittyen osuikin usein siihen, että perusturva oli aivan liian riittämätön elämiseen. Vähätalo tiivistää, että ”[v]aikka suomalaiset ovatkin hyvin yleisesti hyväksyneet kattavan sosiaaliturvan ajatuksen, tiukka ilmapiiri mahdollistaa kuitenkin pitää perusturvan yleistä tasoa jopa kansainvälisten köyhyysnormien alapuolella.”²⁹⁶ Vähätalo kutsuu köyhiksi niitä 40 prosenttia perusturvan saajista, joiden kuukausitulot jäivät työttömyyden aikana alle 2000 markan eli nykypäivän rahan arvoon suhteutettuna 714 euron.²⁹⁷

SMP:n edustaja ja sosiaalivaliokunnan jäsen Pentti Skön vaati vuoden 1984 valtiopäivillä, että työttömyysturvan tulisi tarjota kohtuullinen toimeentulo työttömälle. Tämä ei hänen mukaansa toteutunut, sillä ”työtöntä siis halutaankin juoksuttaa eri virastoissa” eli työttömyysturva yksinään ei riitä kattamaan elinkustannuksia.²⁹⁸ Perusturvaa varten tarvitsi todistaa kolmelle viranomaiselle toisin kuin ansioturvan kohdalla.²⁹⁹ Vähätalon mukaan uudistus ei vähentänyt tarvetta kääntyä toimeentuloturvan puoleen.

²⁹³ Julkunen (2001), 208. Julkunen käyttää kohdennetusta järjestelmästä sanaa residuaalinen, mutta määritelmä on käytännössä identtinen.

²⁹⁴ KM 27 (1979), 13.

²⁹⁵ Julkunen (2001), 174.

²⁹⁶ Vähätalo (1988), 19. Alkuperäisestä lainauksesta välimerkit puuttuvat.

²⁹⁷ Vähätalo (1988), 100. Suomen Pankin rahanarvolaskuri: <http://apps.rahamuseo.fi/rahanarvolaskin#FIN>, (viitattu 2.10.2019).

²⁹⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1606.

²⁹⁹ Perusturvaan kuuluvan työttömän tarveharkinta ja oikeus työttömyysturvaan tarkistettiin työvoimaviranomaisella, turva maksettiin työttömyysturvan maksatusviranomaisella ja vähävarainen joutui vielä turvautumaan sosiaalihuollon toimeentulotukeen. Vähätalo (1988), 243.

Pitkäaikaistyöttömistä lähes puolet joutui tukeutumaan toimeentulotukeen.³⁰⁰ Joka kolmas perusturvatyötön joutui turvautumaan toimeentulotukeen työttömyysturvan lisäksi, mikä on selvä merkki työttömyysturvan tason riittämättömyydestä suhteessa elinkustannuksiin.³⁰¹ Järjestelmää ei voi kutsua aukottomaksi, jos sen toimintamekanismi nojaa toiseen toimeentulotukijärjestelmään.

Virastojen välillä juoksuttamiseen liittyy ajatus kontrollista.³⁰² Vähätalo huomauttaa, että kolmen viraston käyttö ei voi olla julkishallinnon tai työttömän kannalta kovin järkevää.³⁰³ Otannan perusteella työvoimatoimistot priorisoivat työtarjoukset perusturvaan kuuluville pitkäaikaistyöttömille, jolloin ansioturvaan kuuluva vältti karenssin: jos työtä ei edes tarjottu, ei siitä tarvinnut kieltäytyä.³⁰⁴ Käytäntö asettaa työttömät käytännön tasolla epätasa-arvoiseen asemaan työtarjousten suhteen, vaikka ei olettaisi, että työtön automaattisesti haluaa kieltäytyä töistä. Syytä ei voi pitää taloudellisena, sillä useampaan kertaan tarpeen todistaminen lisää hallinnollisia kustannuksia, joten lopputulos osoittaa enemmän perusturvaa saavien työttömien kontrollointia kuin taloudellisten kustannusten minimointia.

SKDL linjasi perusturvan tason liian alhaiseksi vedoten elinkustannusten nousuun.³⁰⁵ Perusturvan reaalitaso oli pudonnut vuosia, sillä sitä ei nostettu samassa suhteessa elinkustannusten nousun kanssa. Puolueen mukaan uudistus näytti paremmalta siksi, että edellinen tasokorotus oli jätetty tekemättä. Julkusen mukaan indeksien jäädyttäminen on leikkaus, joka on erityisen vaikea huomata sellaiseksi.³⁰⁶ SKDL vaati turvan sitomista indeksiin, jotta perusturvan taso pysyisi elinkustannusten nousun tahdissa, eikä sen reaaliarvo putoaisi. Työttömyysturvaa ei ollut alkujaankaan sidottu elintasoindeksiin, vaan korotukset tehtiin erillisellä valtioneuvoston päätöksellä jos ”maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu”. Tämä muotoilu jäi myös uuteen lakiin.³⁰⁷ Silloin työttömyysturvan indeksiä ei tarvinnut edes jäädyttää – riitti että korotuksen jätti tekemättä. Jos sama periaate ei ollut aikaisemmin estänyt inflaatiota pudottamasta työttömyysturvan tasoa, mikä antoi ymmärtää, että järjestelmä toimisi jatkossa?

Indeksipelko oli syvässä useimpien poliitikkojen mielessä. Hallituksen talouspolitiikan lähtötavoite oli inflaation hidastaminen. Vuoden 1983 hallitusohjelmassa suoraan ilmaistiin, että hallitus ”ryhtyy toimenpiteisiin inflaatiopaineita ylläpitävien sidonnaisuuksien rajoittamiseksi ja poistamiseksi”.³⁰⁸ Hallituksen ohjelmassa indeksien ja inflaation välillä on suora yhteys. Myös koko tulopoliittinen järjestelmän tarkoitus osin hillitä inflaatiota. Jos myös työttömyysturva olisi sidottu indeksiin, pelättiin sen vaikutuksen olevan sama kuin palkkojen ja hintojen välinen suhde toisen noustessa: palkat nostavat hintoja, ja hintojen

³⁰⁰ Vähätalo (1988), 135.

³⁰¹ Vähätalo (1988), 131.

³⁰² Vähätalo (1988), 126.

³⁰³ Vähätalo (1988), 131.

³⁰⁴ Vähätalo (1988), 248.

³⁰⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1627, SoVM 8 (1984), Vastalauseet III, 32.

³⁰⁶ Julkunen (2001), 153–155.

³⁰⁷ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 25§.

³⁰⁸ Valtioneuvosto.fi, Sorsan IV hallituksen ohjelma. https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/63-paaministeri-kalevi-sorsan-iv-hallituksen-ohjelma, (viitattu 11.11.2019).

nousun jälkeen on taas nostettava palkkoja. Työttömyysturvan indeksisidonnaisuus olisi nostanut taas lisää palkkoja, sillä työttömyysturvan tasoa matalapalkkaisemmat työt eivät olisi enää kannattavia työttömälle ottaa vastaan. Vähätalo toteaa, että ”[k]eskustelu jonkin sosiaaliturvan alueen – mm. työttömyysturvan – kompensaatiotason mataluudesta pelätään automaattisesti johtavan välittömiin korotuspaineisiin myös muilla laajoilla alueilla ja siksi on olemassa paineita, että ongelma voidaan jopa haluta tyystin kieltää.”³⁰⁹

Valtiopäivillä käytiin periaatteellista keskustelua siitä, miksi ansioturvan taso on korkeampi kuin perusturvan, vaikka ansioturvajärjestelmässä ei ollut periaatteellisella tasolla mitään uutta. Merkittävin syy epäileluuden kokemuksille liittyi työttömien jakamiseen kahteen eri ryhmään, ansioturvaa ja perusturvaa saaviin. Työtön ei voinut vapaasti valita kuulumista parempaan ryhmään, sillä ansioturva edellytti työhistoriaa ja kassan jäsenyyttä. Ministeri Taipale kumosi jälkimmäisen sillä, että kassan jäseneksi oli uudistuksen jälkeen aiempaa helpompi liittyä.³¹⁰

Vuoden 1984 alussa hallituksen keskiryhmät eli keskusta, RKP ja SMP yhteisellä kannanotollaan vastustivat ansiosidonnaista työttömyysturvaa.³¹¹ Heidän kannanottonsa mukaan työttömyysturvan tulisi jatkossa olla tasaturvajärjestelmä eli perustua ainoastaan perusturvaan. Keskustalaisen Sirkka-Liisa Anttilan mukaan olisi parempi tarjota kaikille matala turva kuin osalle korkea ja osalle ei ollenkaan.³¹² Kaksijakoisuus olisi kadonnut työttömyysturvasta. SDP ja työmarkkinajärjestöt saivat kaikki hallituspuolueet kaksijakoisen työttömyysturvauudistuksen taakse osana Pekkasen tulopoliittista ratkaisua.³¹³ Koska työttömyysturva oli osa vuoden 1984 tulopoliittista kokonaisuudistusta, työttömyysturvan osalta edes hallituksen enemmistön olisi ollut vaikea pysyä kannassaan ja kumota ansiosidonnainen työttömyysturva. Hallituspuolueet yhdistyivät vahvistamaan ansiosidonnaisuutta hallituksen esityksessä.

Ammattiliittojen kannatus ansioperustaiselle työttömyysturvalle ei ollut yllättävää. Ay-liike on ajan saatossa jatkuvasti torjunut yleisen tasasuuruisen työttömyysvakuutuksen.³¹⁴ Työmarkkinajärjestöjen rooli on keskeinen puhuttaessa perusturvasta ja ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta: onhan ansioturva työntekijäjärjestöjen työttömyyskassojen jäsenyyteen perustuva jäsenetu. Kassojen tarjoama työttömyysturva oli yksi merkittävin syy kuulua ammattiliittoihin.³¹⁵ SAK:n puheenjohtaja Pertti Viinanen perusteli ansioturvan painotusta uudistuksessa sillä, että palkansaajat maksoivat suurimman osan veroista.³¹⁶ Myös vuoden 1979 komiteanmietinnössä huomautettiin, että työntekijä on oikeutettu tuottoon, koska työssä käydessään hän on lisännyt yhteistä varallisuutta.³¹⁷ Vuoden 1984 valtiopäivillä

³⁰⁹ Vähätalo (1988), 18.

³¹⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 715.

³¹¹ Bergholm (2018), 372.

³¹² Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1621.

³¹³ Ks. luku 2.2.

³¹⁴ Julkunen (2001), 178.

³¹⁵ Mansner (2005), 59.

³¹⁶ Bergholm (2018), 373.

³¹⁷ KM 27 (1979), 10.

sosialidemokraatit kiittelivät ammattiyhdistysliikettä solidaarisuudesta, kun se halusi parantaa kassan ulkopuolisten työttömien asemaa.³¹⁸

SAK:n yleistavoite työttömyysturvassa oli, että verotuksen jälkeenkin perusturvan taso olisi aiempaa korkeampi, mutta tarkennettu tavoite oli ansioturvan korotuksessa.³¹⁹ Vuoden 1982 sosiaaliverouudistuksessa (SOVE) työttömyysturva jäi ristiriitojen takia asettamatta veronalaiseksi tuloksi, vaikka sitä oli ehdotettu jo vuoden 1979 komiteanmietinnössä.³²⁰ Vuoden 1984 hallituksen esityksessä työttömyysturvan asettaminen verolla nähtiin luonnollisena jatkumona vuoden 1982 SOVE-uudistukselle.³²¹ Ajatus työttömyysturvan verollepanosta oli hautunut jo pitkään, mutta ei ollut aiemmin mennyt läpi. Lakiuudistuksen laatijat lupasivat, että kenenkään netto-osuus ei vähenisi, jolloin verotus ei suoraan liittynyt tason pudottamiseen.³²² Taipaleen mukaan verotus yhdistettynä vakuutusperiaatteeseen poistaa työttömyysturvasta huoltoavustuksen leiman.³²³ Kaikki eivät nähneet sosiaaliturvan verottamista välttämättömänä tai hyvänä ratkaisuna. Työvoimaministeri Leppäsen (SMP) mukaan ansioturva voisi rauhassa olla veronalainen, mutta verotuksen ei pitäisi ulottua perusturvaan asti.³²⁴ Verottamalla perusturvaa kierrätettiin verorahoja teoriassa saajilta takaisin samoille saajille, koska perusturva maksettiin täysin verorahoista. Rahan kierron koomisuuden havainnollisti Kari pilapiirroksellaan Helsingin Sanomissa.³²⁵

³¹⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 714; vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 745, 750, 787.

³¹⁹ Bergholm (2018), 379.

³²⁰ KM 27 (1979), 40.

³²¹ He 38 (1984), 13.

³²² Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 715.

³²³ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1604.

³²⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 765.

³²⁵ Kuva 1. Karin pilapiirros Helsingin Sanomissa 7.3.1984. © Kari Suomalaisen perikunta.

Kuvio 3. Kari Suomalaisen pilapiirros Helsingin Sanomissa 7.3.1984 (©Kari Suomalaisen perikunta)

KARI



Kari, copyright © 1984 by arrangement with Helsingin Sanomat

— Et tulisi toimeen ilman avustuksia ja lisiä, mutta ole huoletta. Kyllä mi-
nä niihin rahat aina jostain löydän.

Sosiaalivakuutuksessa tuen saaja maksoi vain pienen osuuden kustannuksista, sillä työnantajat ja valtio maksoivat suurimman osan. Työnantajien osuutta kustannuksissa perusteltiin muun muassa vuoden 1979 komiteamietinnössä sillä, että työnantajalla oli osuutensa työttömyyden synnyssä.³²⁶ Koska työttömyysturvan rahoittajana ei ollut vain valtio, oli maksuun osallistuvilla etujärjestöillä perusteltu sananvalta työttömyysturvan sisältöön. Ansiosidonnainen työttömyysturva on rahoituksen osalta ”jäsenten keskinäisriippuvuuksiin nojaava klubi.”³²⁷ Vähätalon mukaan työnantajien näkökulmasta keskityttiin niihin työttömiin, joista olisi eniten hyötyä heille.³²⁸ Työmarkkinajärjestöjen näkökulmasta työttömyyskassaan kuuluvien suosiminen oli perusteltua, koska he olivat mukana myös rahoittajina.

Vielä valtiopäivillä SKDL:n yhteinen rintama, keskusta, vihreiden Könkkölä ja yksittäiset SDP:n ja RKP:n puheenvuorot pitivät ansioturvajärjestelmää epätasa-arvoa lisäävänä järjestelmänä.³²⁹ Keskustan

³²⁶ KM 27 (1979), 10.

³²⁷ Julkunen (2001), 207.

³²⁸ Vähätalo (1988), 252.

³²⁹ SKDL esim. vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 774, 780, 784; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1626, 1637, 1638; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1789, 1791, 1792, 1793, 1797, 1805.

Keskusta esim. vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 756, 763; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1620, 1628, 1632, 1647, Vp 1984, pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1800.

SDP: vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1803.

Vihreät: vp 1984, Pöytäkirjat 2, 2K, 21.6.1984, 1672.

RKP vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 769.

eduskuntaryhmän puheenjohtaja Kauko Juhantalon mukaan kaksijakoisuus ei ollut sosiaalipolitiikan perusajatuksen mukainen vaan työmarkkinajärjestöjen vaatima ja ennen kaikkea ammattiyhdistysväen vaatima ehto.³³⁰ Vihreiden Könkkölä sanoikin, että valtion ei olisi pitänyt puuttua ansioturvajärjestelmään, eikä työmarkkinajärjestöjen olisi pitänyt puuttua perusturvaan. Työmarkkinajärjestöjen olisi pitänyt sopia vain ansioturvasta ja rahoittaa se kokonaan itse.³³¹

Valtiopäivien kriitikot väittivät, että työttömät jaetaan eriarvoisiin kasteihin, a- ja b-luokan kansalaisiksi. Myös Vähätalon mukaan vuoden 1984 työttömyysturva jakoi työttömät kahteen eriarvoiseen luokkaan.³³² Yhteiskuntahistorioitsija Sami Outisen ja sosiologi Outi Alangon artikkelissa sosiaaliturvan jakamista kahteen eri ryhmään kutsutaan dualisaatioksi, joka on itsessään hyvinvointivaltion perusteita vastaan.³³³ SDP:n puolustuspuheenvuorot korostivat, että ansioturva ei luonut tasoeroja, vaan heijasti yhteiskunnassa jo olevia palkkaeroja. Sosiaalivaliokunnan puheenjohtaja Pertti Paasio (SDP) vastasi keskustapuolueelle, että he eivät olleet kovin ahkerasti yrittäneet poistaa epätasa-arvoa yhteiskunnan muilta osa-alueilta.³³⁴

Epäoikeudenmukaisena pidettiin, että samasta työttömyydestä sai kahta eri palkkaa. SKDL:n edustajan Marjatta Stenius-Kaukosen mukaan ei ollut oikeudenmukaista, että ”joillekin, vaikka harvalukuisemmille, maksetaan huomattavasti suurempaa päivärahaa.”³³⁵ Yhtäältä he puolustivat pelkästään ansioturvan piiriin kuuluvien etuja, toisissa puheenvuoroissaan he pitivät ansioturvajärjestelmää itsessään epäreiluna järjestelmänä.³³⁶ SKDL:n kannan voi tulkita niin, että he olisivat toivoneet ansioturvaan kuuluvat edut kaikille kuuluvana etuna luopuen kahtiajakoisuudesta. SKDL on johdonmukaisesti kaksijakoista järjestelmää vastaan, mutta heidän näkemyksestään on vaikea tulkita, olisiko heidän mielestään vakuutuksen katettava kaikki vai olisiko ansiosidonnaisuudesta täysin luovuttava ja siirryttävä kaikille kuuluvaan perusturvaan. Kaikki heikennykset työttömien oikeuksiin olivat periaatteellisella tasolla huono asia ja kaikki yhtenäistäminen olisi pitänyt tapahtua oikeuksia lisäävästi, ei heikentävästi.

SDP ei ollut täysin yksimielinen ansioturvan reiluuden osalta, vaan esimerkiksi perustuslakivaliokunnan jäsen ja lakimies Paula Eenilä olisi ollut valmis kyseenalaistamaan myös muiden sosiaaliturvatukien tulosidonnaisuuden. Olivatko kaikki ihmiset lain edessä saman arvoisia, kun samasta työttömyydestä saatiin työttömyysturvan nimellä eri palkat, Eenilä kysyi.³³⁷ Yleiset ehdot täyttäneet ansaitsivat vähimmäistoimeentulon, mutta ansioturvan klubijäsenyydellä ansaitsi enemmän. SMP:n kansanedustaja Vieno Eklund kysyi, miksi työtön ansioturvaa saava saattoi saada enemmän rahaa kuin työssäkäyvä

³³⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 760. Ks myös Urpo Leppänen vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 765.

³³¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 2K, 21.6.1984, 1672.

³³² Vähätalo (1988), 214.

³³³ Outinen Sami, Alanko Anna: *Dualising Activation: Response to unemployment and mental health related disability retirement in Finland at the turn of the millenium.*

³³⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 762, 764; Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 715.

³³⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 775.

³³⁶ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1787.

³³⁷ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1803.

pienipalkkainen.³³⁸ Olihan sekin peruseriaatetta vastaan, jos työn piti olla aina kannattavampaa kuin työttömyyden. Työn kannattavuus -argumentilla pidettiin perusturva toimeentulominimissä, mutta ansioturvaan sama logiikka ei enää pätenyt.

Yksi kritiikin aihe liittyi uudistuksen rahoitusosuuksiin. Ansioturva sai uudistuksen 475 miljoonasta markasta (169,5 milj. €) 315 miljoonaa markkaa (112,4 milj. €) eli kaksi kolmasosaa lisätyistä eduista.³³⁹ Esimerkiksi SKDL:n Pentti Liedeksen mukaan tapa, jolla uudistuksen lisät jaettiin, ei ollut oikeudenmukainen, sillä suurimmat edut menivät suurimmille tuloluokille, siis ansioturvaan.³⁴⁰ SKDL:n linja oli, että etujen pitäisi mennä niitä eniten tarvitseville, ei ansion mukaan. SKDL:n lisäksi myös Keskusta puuttui epäkohtaan, jossa he näkivät epäreiluna, että suurempi osuus uudistuksista meni ansioturvan tason nostoon.³⁴¹ Juhantalon mukaan ansioturvan tasokorotuksen tulisi olla vain työntekijöiden ja työnantajien maksama, sillä valtion ei tulisi tukea eriarvoistavaa järjestelmää.³⁴² Hän jatkoi, että jos ansioturvasta luovuttaisiin, siitä saatava valtion rahoitusosuus voitaisiin jakaa kaikille tasaisesti, jolloin perusturvan taso nousisi kustannuksia lisäämättä.³⁴³

Suomen työttömyyden ajan turva oli ollut kaksijakoinen jo ennen vuoden 1984 uudistusta, joten malli ei sinänsä muuttunut. Van Gervenin mukaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmä yhdistelee valtiokorporatiivista mallia ja perusturvamallia.³⁴⁴ Lähempi työttömyysturvalain tarkastelu osoittaa, että Suomen malli on työttömyysturvan osalta pikemminkin yhdistelmä kohdennettua mallia ja valtiokorporatiivista mallia. Ansioturva nojaa enemmän keskieuropalaiseen valtiokorporatiiviseen malliin. Työttömyyden ajan perusturva nimestään huolimatta muistuttaa enemmän kohdennettua mallia kuin perusturvamallia. Perusturvan tarveharkinta oli merkittävin syy, jonka vuoksi vuoden 1984 työttömyysturvan perusturva ei voi pitää luonteeltaan täysin universalistisena vaan pikemminkin valikoivana.

Vuosi 1984 oli käännekohta, jossa ansiosidonnaisuutta lisättiin työttömyysturvassa. Kehitys olisi voinut mennä myös toiseen suuntaan, sillä kolme hallituspuoluetta neljästä julkaisi lausuman, jossa pyrittiin yhteiseen, kaikille pakolliseen vakuutukseen, joka olisi pohjannut tasaturvajärjestelmään. Hallituspuolueista SDP oli kaikista vahvimmin työmarkkina- ja työväenliikemyönteinen puolue ja eniten Pekkasen vuoden 1984 tulopoliittisen ratkaisun takana. Vielä Pekkas-ratkaisun jälkeenkin SKDL ja suurin osa hallituspuolueista kritisoivat kaksijakoisen järjestelmän olevan epäoikeudenmukainen. Lakiprosessin lopputuloksena oli kuitenkin entistä vahvemmin tuloeroja korostava järjestelmä. Parlamentaarinen enemmistö oli niin vahvasti kaksijakoisuutta vastaan, että on vaikea uskoa uudistuksen päätyneen ansiosidonnaisuuden vahvistumiseen ilman että työmarkkinasopijoiden Pekkas-ratkaisu olisi painostanut hallituspuolueita yhteisen päätöksen

³³⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1606.

³³⁹ HE 34 (1984), 17. Suomen Pankin rahanarvolaskusri: <http://apps.rahamuseo.fi/rahanarvolaskin#FIN>, (viitattu 2.10.2019).

³⁴⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 780.

³⁴¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 763–764.

³⁴² Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 760.

³⁴³ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1621.

³⁴⁴ Van Gerven (2008), 31–34.

taakse. Tapauksessa, jossa vähemmistö saa enemmistön mielipiteen taipumaan, on selkeä osoitus toimijan vallasta. Tämä on nähdäkseni selkein osoitus työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallasta sekä tulopolitiikan institutionaalisesta vallasta suomalaisessa yhteiskunnassa. Tasasuuruinen kaikille yhteinen työttömyysturva jäi toiveista huolimatta toteuttamatta vuonna 1984.

Julkunen esittää ajatuksen kunniallisesta ja ei-kunniallisesta etuudesta. Sosiaaliavustusten saamiseen liittyy vähemmän leimautumista, jos tuki tunnistetaan huonosti etuudeksi eli se koetaan kunnialliseksi.³⁴⁵ Ansioturvan vakuutusperiaate korostaa hakijan ahkeruutta ja vastuuta, jolloin se on vähemmän etuuden kaltainen. Perusturva on vähemmän vakuutuksenomainen ja siten helpommin tunnistettavaksi sosiaaliturvaetuudeksi ja siksi ”vähemmän kunniallinen”. Esitän, että uudistus kokonaisuudessaan vahvisti sosiaaliturvan leimaa perusturvan osalta, sillä ero järjestelmien välillä kasvoi. Syntyi ansaitsevien ja enemmän ansaitsevien luokat, jonka jaottelun pohjana oli jako ahkeriksi todistettuihin ja niihin, joilla ei ollut mahdollisuutta todistaa ahkeruuttaan. Koska perusturva oli helpompi tunnistaa sosiaaliturvaksi, kantoi se mukanaan sosiaaliturvan leimaa ja sen mukanaan tuomia tuomia taakkoja: järjestelmän tulkitseminen työttömiä passivoivaksi tai avun saajien leimaaminen laiskoiksi ja epäansaitsevaksi. Taloudellisesti katsottuna kenenkään asema ei merkittäväällä tavalla heikentynyt, mutta toiset hyötyivät uudistuksesta enemmän kuin toiset. Seurauksena vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksesta ansioturvalaiset hyötyivät suhteessa perusturvalaisiin. Uudistuksen myötä myös ansioturvaan kuuluvien väliset erot kasvoivat.

Eniten työttömyysturvaa saivat ja eniten uudistuksesta hyötyivät perheelliset, lyhyen aikaa työttömyysturvaa saaneet ansioturvalaiset.³⁴⁶ Niillä, joilla oli jo valmiiksi parhaimmat mahdollisuudet työllistyä uudelleen, suojeltiin parhaiten: vähän aikaa työttömänä olleet, joilla oli työhistoriaa valmiiksi ja paras koulutus.³⁴⁷ Tämä ryhmä oli myös ainoa, joka omana aikanaan ylsi OECD-maiden työttömyysturvan keskitasolle, muut ryhmät jäivät yhä kansainvälisessä vertailussa matalalle tasolle.³⁴⁸ Vaikka lasten kasvattamisesta syntyy perheille suuriakin kustannuksia, hyötyivät lapsiperheet silti suhteellisesti eniten ansioturvasta. Uudistuksen hyötyjät tunnistettiin ryhmänä niin valtiopäivillä kuin lehdistössäkin.³⁴⁹ Noston seurauksena perusturvan taso vastasi uudistuksen jälkeen vuoden 1971 tasoa, mutta ansioturvan osalta ajallinen korjaus ei ollut yhtä kattava.³⁵⁰

³⁴⁵ Julkunen (2001), 26.

³⁴⁶ Vähätalo (1988), 17.

³⁴⁷ Vähätalo (1988), 252.

³⁴⁸ Vähätalo (1988), 17.

³⁴⁹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 758; HS 10.3.1984, Kotimaa, Anna-Riitta Sippola, ”Työttömien tulot nousevat – Korvauksen saajia vähennetään, mutta karsintaperusteet vielä auki”, 12.

³⁵⁰ Vähätalo (1988), 16.

4. Oikeuksien kaventaminen

4.1 Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino kontrolloikeinoilla

Lainsäädäntöprosessin keskeinen periaate oli, että työn piti olla aina työttömyysturvaa kannattavampaa.³⁵¹ Vähätalon mukaan yhteiskunnan tehtävä on tarjota sosiaalipoliittisia palveluja, mutta vastapainoksi se pyrkii kontrolloimaan ja ohjaamaan palveluja käyttävien asiakkaiden käyttäytymistä.³⁵² Kuriajattelun ja kontrollin taustalla on köyhäinhuollon asenneperinne ja perinteinen työmoraali.³⁵³ Yleisesti sosiaalipalveluiden kohdalla kontrollin tarkoituksena on ylläpitää moraalista kunnollisuutta työttömien keskuudessa.³⁵⁴ Kontrolli tässä tutkimuksessa tarkoittaa lainsäätäjien keinoja saada työtön toimimaan itselleen mieluisalla tavalla. Lainsäätäjien taustaoletuksena oli, että töitä ei valittaisi työttömyysturvan sijaan, ellei laki siihen pakottaisi.

Työttömyysturvaa on väitetty työttömyyden syyksi niin kauan kuin se on ollut olemassa. Vuoden 1979 komiteanmietintö nosti esille, että työttömyysturvan takia työnhakijalla ei ole yhtä vahva tarve hakeutua töihin kuin ilman työttömyysturvaa.³⁵⁵ Työttömyyden ajan toimeentulon turvaaminen ei saanut muodostua työhön hakeutumishalua estäväksi tekijäksi.³⁵⁶ Tähän vuoden 1979 komiteanmietintö antoi ratkaisuna työn vastaanottovelvollisuuden.³⁵⁷ Työn kannustavuus varmistettiin kontrolloikeinoilla. Tärkeimmät kontrolloikeinot olivat sekä työn vastaanottovelvollisuuden laajentaminen että kieltäytymisestä johtuvien sanktioiden lisääminen. Lainsäädännöllisen kontrollin tarkoituksena oli edistää työttömien pääsyä takaisin töihin.³⁵⁸ Kontrollin vastapainona oli työttömän oikeudet valita ammattinsa, pysyä kotipaikkakunnallaan tai jopa valita sosiaaliturva ennen työtä.

Yksittäistä kristillisdemokraatti Impi Muromaata ja SKDL:n jäseniä lukuun ottamatta eduskuntapuolueet eivät pitäneet työnvastaanottovelvollisuuksien olemassaoloa negatiivisena asiana.³⁵⁹ Suurin osa puolueista ja vähintään kaikki hallituspuolueista olivat sitä mieltä, että kaikista kontrolloikeinoista ei voitu luopua. Paavo Lipponen kysyi työttömyysturvalakia koskevilla valtiopäivillä: ”Missä on sellainen sosialismi, jossa on täysi ammattisuoja, ei minkäänlaista liikkuvuusvelvoitetta, löysä koulutusvelvoite, korkea työttömyysturva ja täystyöllisyys?”³⁶⁰ Lipponen vastasi SKDL:n yleiseen kritiikkiin velvollisuuksien olemassaolosta, että ne ovat välttämättömyys työttömyysturvan toimivuuden kannalta.

³⁵¹ KM 27 (1979), 17–18; KM 34 (1982), 7; HE 38 (1984), 4.

³⁵² Vähätalo (1988), 231.

³⁵³ Vähätalo (1988), 19.

³⁵⁴ Vähätalo (1988), 33.

³⁵⁵ KM 27 (1979), 10.

³⁵⁶ KM 27 (1979), 11–12.

³⁵⁷ KM 27 (1979), 10.

³⁵⁸ KM 34 (1982), 52.

³⁵⁹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 755.

³⁶⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, 1K, 21.6.1984, 1623.

Työnantajat näkivät valtiollisen kontrollin väistämättömänä työmotivaation säilyttämiseksi. STK:n hallituksen jäsen Mauri Morén, joka oli mukana vuoden 1979 komiteamietinnön kirjoittamisessa, oli samoihin aikoihin kirjoitetussa STK:n tavoitteissa 1980-luvulle korostanut, että kontrollilla oli merkitystä työmotivaation säilyttämisessä.³⁶¹ STK:n hallitus linjasi vuonna 1984, että "[s]osiaalietuuksien on oltava tasoltaan sellaiset ja siten kohdennetut, että ne lisäävät motivaatiota työntekoon."³⁶² He uskoivat, että työttömyyteen pystyi vaikuttamaan työttömän motivaatioon vaikuttamalla. Tällöin oletus on, että työttömyyden syy on ainakin osittain työttömän asenteissa.

Työntekijöiden järjestöjen ääni näkyi lainsäädäntöprosessissa rakennustyöläisten liiton kautta. Rakennustyöläisten työttömyyskassan varatoimitusjohtaja Lauri Anttila ja Suomen Akatemian tiedeasianeuvos Jarmo Laine vastustivat oletusta työttömän vapaaehtoisesta työttömyydestä vuoden 1982 komiteamietinnössä. He esittivät sen sijaan työttömyyden syyksi rakenteellisen työttömyyden. Heidän mukaansa lain suunnittelijoiden tarkoituksena oli enimmäkseen estää "pinnaruus" ja ehkäistä kaikki mahdolliset väärinkäyttömahdollisuudet, kun lain lähtökohtana pitäisi olla inhimillisten ongelmien lievennys.³⁶³ Jos työttömyys johtuu ulkoisista syistä, ei työtöntä aktivoimalla poistettaisi työttömyyttä. Kontrollikeinot oli kuitenkin tähdätty nimenomaan motivoimaan yksilöä.

"Työn vaihtosuhde tarkoittaa objektiivisimmillaan yksinkertaisesti sitä, paljonko täytyy tehdä ja millaisilla ehdoilla saadaksesen säällisen elämän" Siltalan mukaan.³⁶⁴ Vaikka Juha Siltala puhuu työn teosta, työttömyysturvaan liittyy samanlainen logiikka. Työttömyysturvan alusta asti ollut periaate jatkui myös vuoden 1984 uudistuksessa: työttömällä oli velvollisuus ottaa vastaan töitä ollakseen oikeutettu työttömyysturvaan eli turvataksaan toimeentulonsa. Eduskunnassa väiteltiin siitä, mitä töitä ja mistä niitä piti ottaa vastaan. Yleisesti työn vastaanottovelvollisuudesta puhuttiin alueellisena ja ammatillisena liikkuvuutena.

Työn vastaanottovelvollisuuden laajentamisesta puhuttiin julkisessa keskustelussa liikkuvuuden lisäämisenä. Liikkuvuuden lisäämisen tarkoituksena oli saada vähemmänkin halutut työt kaupaksi. Ajatuksessa ei ollut sinänsä mitään uutta, sillä jo vuoden 1971 työllisyyslaissa valtio pyrki edistämään työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta.³⁶⁵ Konkreettisia toimia laissa ei ehdotettu. Vuoden 1982 komiteamietinnössä ehdotettiin molempien liikkuvuuksien laajentamista, jos työtä ei löydy.³⁶⁶ Pekkasen tuloatkaisussa vaadittiin ammattisuojaajan vahvuuden heikentämistä ja tarkennuksia työttömien liikutteluun.³⁶⁷ Yleisesti työvoiman

³⁶¹ STK "Sosiaalipolitiikan suuntaviivat 1980-luvulla" liite 2. muistio 28.9.1978. Ks. myös luku 3.3.

³⁶² STK pöytäkirja ptk 366/84, 1.3.1984, 13.

³⁶³ KM 34 (1982), Vastalauseet, Eriävä mielipide IV, Jarmo Laine, Lauri Anttila, 2. Lauri Anttila oli myös vuoden 1979 komiteamietinnön asiantuntijoissa.

³⁶⁴ Siltala (2004), 10.

³⁶⁵ Työllisyyslaki 906 (1971), 3§.

³⁶⁶ KM 34 (1982), 52.

³⁶⁷ HS 15.3.1984, Kotimaa, "Hallitus aloitti työttömyysturvalain muotoilemisen", 13.

liikkuvuuden laajentaminen nimettiin työnantajien tavoitteeksi.³⁶⁸ Pekkasen tulopoliittiseen ratkaisuun kuuluva työttömyysturva ei olisi mennyt neuvotteluissa läpi työnantajilta ilman liikkuvuuspykälää.³⁶⁹ Vaikka hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen kesken löytyi yhteisymmärrys liikkuvuuden suhteen, kädenvääntö työvoiman liikkuvuudesta jatkui vielä valtiopäivillä.

Paavo Lipponen väitti työmarkkinoiden jäykistyneen ja työttömyysturvan laitostaneen työttömät.³⁷⁰ Ajatuskulun mukaan jäykät työmarkkinat lisäävät työttömyyttä, kun työttömän on helpompi jäädä työttömyysturvan varaan kuin mennä töihin. Öljykriisin jälkeen läntisissä teollistuneissa maissa laajasti uskottiin, että työttömyysturva nostaisi työttömyyden yli ”luonnollisen” rajan.³⁷¹ Myös Suomessa uskottiin työttömyysturvan aiheuttavan työttömyyttä.

Liikkuvuusvaatimuksista enemmän huomiota sai alueellinen liikkuvuus eli velvollisuus muuttaa toiselle paikkakunnalle työn perässä. Pykälän vastustajat ja kritikit puhuivat avoimesti pakkomuutosta, sitä puolustavat työmarkkinoiden joustavuudesta. Muuttovelvoite puuttui vielä vuoden 1971 laista ja sen jälkeisistä asetuksista.³⁷² Liikkuvuutta pyrittiin vanhassa laissa edistämään avustuksilla, ei pakotteilla.³⁷³ Käytettyjen lähteiden valossa ensimmäinen maininta velvollisuudesta muuttaa työn perästä, löytyy vuoden 1979 komiteamietinnöstä. Komiteamietinnössä ehdotettiin korvauksen eväämistä, jos hakija ei suostu muuttamaan työn perässä toiselle paikkakunnalle.³⁷⁴ Komiteamietinnön laatijat ilmeisesti pelkäsivät, että työnhakija ei hakisi riittävän laajalta alueelta töitä ilman lain tuomaa pakkoa.

Hallituksen esityksessä ja lopullisessa laissa oli selkeä velvollisuus työn vastaanottamiselle ”työssäkäyntialueen” eli kotipaikkakuntansa ulkopuolelta, jos hakija olisi perheetön alle 50-vuotias ja paikkakunnalta voitaisiin löytää työnhakijalle asunto sekä työ olisi muutenkin kohtuullista.³⁷⁵ Hallituksen esityksessä perheellisten kohdalla annettiin tarkennus, että liikkuvuus kotipaikkakunnan ulkopuolelle velvoitetaan, jos toinen vanhemmista voi käydä kotona päivittäin ja toisella olisi mahdollisuus viikoittainen käydä kotona.³⁷⁶ Jos pariskunnalla ei ole alaikäisiä lapsia, riittäisi viikoittainen mahdollisuus käydä kotona hallituksen esityksen mukaan.³⁷⁷ Keskustan kansanedustaja Juhani Alaranta väitti, että liikkuvuusvelvoite tekee kodista vain ”käämälän”.³⁷⁸ Hallituksen esityksessä perheellinen on henkilö, jolla on alaikäisiä lapsia. Lisäksi vanhempi rinnastetaan yksinhuoltajaan, jos hänen puolisonsakin on työtön.³⁷⁹ Yksinhuoltajaa koskisi samat säännöt kuin perheetöntä eli molemmat puoliset lapsineen joutuivat muuttamaan, jos toinen sai

³⁶⁸ HS 3.3.1984, Kotimaa, ”Pääministeri Sorsa: Hallitus on yksi osapuoli”, 10.

³⁶⁹ HS 27.3.1984, Kotimaa, ”Työttömyysturvan viimeistely jatkuu yksityiskohdista”, 9.

³⁷⁰ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1624.

³⁷¹ Van Gerven (2008), 21.

³⁷² Asetus työvoiman liikkuvuuden edistämisestä: 575/1983 tai 44/1980 tai 1004/1981.

³⁷³ 949/1971 Asetus työvoiman liikkuvuuden edistämisestä, 1§.

³⁷⁴ KM 27 (1979), 31; KM 34 (1982), 54.

³⁷⁵ HE 38 (1984), 37.

³⁷⁶ HE 38 (1984), 37.

³⁷⁷ HE 28 (1984), 22.

³⁷⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 794.

³⁷⁹ HE (1984), 6.

töitä.³⁸⁰ Jos puolisolilla oli töitä, edellytti hallituksen esityksen tulkinta asumuseroa työttömyysturvan menettämisen uhalla.

Puhe perheistä yhdisti yli puoluerajojen. SDP:n Törnqvist varoitti, että perheiden hajottaminen voi vähentää työttömyyttä, mutta ”jonot mielenterveystoimistoissa ja sosiaalitoimistoissa kasvavat”.³⁸¹ Alarannan (Kesk.) mielestä liikkuvuuden lisäämät sosiaaliset ongelmat voivat osoittautua kalliimmaksi hoitaa kuin työttömyys.³⁸² SMP:n edustaja Skön huomioi perheellisten lisäksi myös nuorten aseman, joille muutto voi olla vaikeaa. Muuttaessa nuori menettää sosiaaliset turvaverkot ja siten olisi alttiimpi mielenterveyden häiriöille.³⁸³ Kysymysten ryöppy eduskunnassa johti muuttovelvollisuuden tarkennukseen sosiaalivaliokunnassa, jonka pohjalta perheellisen muuttovelvollisuutta selkeästi lievennettiin. Lopullisen lain mukaan uudelta paikkakunnalta oli löydyttävä ”sopiva asunto”, kuten hallituksen esityksessäkin vaadittiin. Perheellisen kohdalta pidettiin huolta että ”perhesuhteet eivät estä muuttamista” eli hallituksen esityksessä mainitut viikoittainen ja päivittäinen mahdollisuus käydä kotona muutettiin työttömän oikeuksia lisäävään tulkintaan. Lisäksi myös perheettömien tilaa parannettiin, sillä henkilö saattoi vielä kieltäytyä työstä toisella paikkakunnalla, jos hänellä on siihen ”painava henkilökohtainen syy”.³⁸⁴ Määritelmä perheiden osalta on niin laaja, että lain perusteella perheiden muuttovelvollisuus katosi. Keskustan puolueyhjmän puheenjohtaja Kauko Juhantalo otti kunnian perheellisten aseman parantamisesta itselleen, eikä nähnyt rajoitusten jälkeen ongelmia muuttovelvollisuudessa.³⁸⁵

Liikkuvuuskyseymys nosti keskusteluissa esiin alueellisen eron suurten kaupunkien, lähinnä Helsingin, ja pohjoisten syrjäseutujen välillä. Jälkitekollistuneessa Suomessa työpaikat siirtyivät vauhdilla maataloustöistä kaupunkien palvelutöihin. Alkutuotanto laki 1960-luvun jälkeen jatkuvasti, kun taas palvelujen työllisyysosuus nousi.³⁸⁶ Työn rakenteen muuttuessa ongelmat heijastuivat työttömyyteen. Maaseudun alkutuotanto ja jalostusalueen työpaikkojen huetessa eniten työpaikkoja löytyi kaupunkien kasvukeskuksista. Jo vuoden 1982 komiteanmietinnössä pelättiin liikkuvuuspykälien muutosten aiheuttavan maan eri osien taloudellisen eriarvoisuuden korostumisen entisestään.³⁸⁷ Sekä työvoimaministeriössä että sosiaali- ja terveysministeriössä ilmiön ennustettiin tuovan köyhiin kuntiin entistä enemmän muuttotappiota.³⁸⁸

³⁸⁰ HE 28 (1984), 22.

³⁸¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 750.

³⁸² Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 794.

³⁸³ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 747.

³⁸⁴ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 7 §, 5mom.

³⁸⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 760.

³⁸⁶ Kari (2016), 108.

³⁸⁷ KM 34 (1982), Vastalauseet IV, Laine, Anttila.

³⁸⁸ KM 34 (1984), Vastalauseet III.

Helsinki oli muuton kohde ja pohjoiset syrjäseudut sen alkupiste. Keskustalaisten mielestä työpaikat olisi pitänyt viedä sinne, missä työntekijät ovat eikä toisin päin.³⁸⁹ Rovaniemen työvoimapiirin toimistopäällikkö Pentti Vaaraman mukaan työpaikkojen siirtäminen Lappiin olisi yrityksille ideaali ratkaisu, sillä pohjoinen on täynnä nuorta koulutettua vapaata työvoimaa.³⁹⁰ SDP:n Lapin läänin edustaja Aimo Ajon mukaan ”Pohjoisten pakkomuutto ei ole ihmisarvon mukaista”.³⁹¹ Ajo muistutti, että velkainen asunto lähtöpaikkakunnalla voi olla vaikea myydä vaikka sopiva asunto löytyisikin muualta.³⁹² Hän vetosi alueelliseen yhdenvertaisuuteen vastustaessaan muuttoliikettä etelään. Tässä yhdenvertaisuuden voi ymmärtää eri tavoin: yhtäältä siten, että kukaan ei saa erityisehtoja, tarkoittaisi sitä, että kaikkien on muutettava sinne, missä työtä on, toisin sanoen pohjoisesta etelään. Ajo kuitenkin tarkoittanee positiivista diskriminaatiota, jossa tasa-arvoon päästään tukemalla heikoimmassa asemassa olevia.

Tulopoliittisten neuvottelujen aikaan vuonna 1984 Helsingin Sanomat teki pohjoisen työttömien haastatteluihin perustuvan jutun, jossa haastateltavien mukaan pakkomuutto pitäisi estää.³⁹³ Työtön Kelontekemästä sanoi pakotteiden olevan vapauden riistoa ja kertoi, että ”syön vaikka sormiani ennen kuin lähdän.”³⁹⁴ Toimitus analysoi vastenmielisyyden pakkomuuttoa kohtaan johtuvan 1960-luvun kokemuksista työttömyydestä ja parakkiasumisesta.³⁹⁵ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen johtaja ja hallitusneuvos Sakari Heikkilä, joka oli ollut kirjoittamassa molempia työttömyysturvakomitean mietintöjä, väitti, että erityisesti kommunistit ja keskusta ovat epäoikeudenmukaisesti verranneet liikkuvuusvelvoitetta 1960-luvun siirtotyömaihin.³⁹⁶ Näin vertasikin muun muassa keskustalainen Pokka.³⁹⁷ Myös kokoomuksessa haluttiin varmistaa, että uudistuksessa ei palattaisi 1960-luvun siirtotyömaajärjestelmään.³⁹⁸ Siirtotyömaihin liittyvät kokemukset vaikuttivat lähimuistissa vielä 1980-luvulla. Siksi sopivan asunnon löytymistä lienee korostettu perusteluissa, jotta kellekään ei jäisi epäselväksi ero 1960-luvun malliin.

Vuoden 1984 valtiopäivillä kokoomuksen Lea Kärhä muistutti, että muuttoliike ei olisi sosiaalisesti pelkästään kamala asia. Se auttaisi Helsingin valtavaan työvoimapulaan. Helsingiläiset saivat puurtua ”työtä kahdenkin henkilön edestä”, kun työvoimaa ei yksinkertaisesti ollut riittävästi.³⁹⁹ Alueellisen liikkuvuuden pykälä tarvittiin Kärhän mukaan lakiin, koska ”Tuon tuosta kuulee purnauksia siitä, että nämä stressaantuneet työntekijät muuttamalla sata kilometriä pohjoisemmaksi työttömyysalueelle saisivat elantonsa työssä

³⁸⁹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 758; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1628. Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset 10.4.1984 763. HS 8.4.1984, Kotimaa, ”Työttömyysturva ei saa rasittaa liikaa perheitä”, 8.

³⁹⁰ HS 8.4.1984, Sunnuntai, Jorma Korhonen, ”Muuttopakko pelottaa pohjoisen työttömiä”, 37.

³⁹¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 759.

³⁹² Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 759.

³⁹³ HS 8.4.1984, Sunnuntai, Jorma Korhonen, ”Muuttopakko pelottaa pohjoisen työttömiä”, 37.

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ HS 20.4.1984, Kotimaa, ”Hallitusneuvos Sakari Heikkilä: Työttömyysturva ei mullista työvoiman liikkuvuutta”, 8.

³⁹⁷ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 758.

³⁹⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 781.

³⁹⁹ Ibid.

käymättäkin.”⁴⁰⁰ Työttömyysturvalaki oli alueellisesti epätasa-arvoinen Helsinkiä kohtaan. Toisaalta edustaja ymmärsi, että pohjoisesta muuttamalla ei välttämättä sopeudu ”pääkaupunkiseudun kaksioon”, jolloin seuraukset näkyisivät ennenaikaisissa eläkkeissä.⁴⁰¹ Ongelmana myös oli kyseisen kaksion löytäminen.

Keskustelu alueellisesta liikkuvuudesta kytkeytyi keskusteluun työmarkkinajärjestöjen vallasta. SDP:tä lukuun ottamatta hallituspuolueissa yksinäisesti valitettiin, että alueellisen liikkuvuuden lisääminen on puhtaasti työnantajan etu.⁴⁰² Keskustalaisen Pokan mielestä Pekkas-ratkaisu osoitti, että ”työvoima näyttää työmarkkinajohtajille olevan vain raaka-ainetta, jota siirretään kilpailukyvyn ja työmarkkinoiden kulloistenkin tarpeiden mukaan siinä missä muutakin raaka-ainetta ja pääomaa.”⁴⁰³ Näiden äänien kanssa harmoniassa kaikuivat SKDL:n mielipiteet. Edustaja Sten Söderström (SKDL) väitti, että työnantajapiirien poliittisena tavoitteena oli heikentää vanhat esteet ja luoda ”työttömien armeija”, jota saattoi vapaasti liikutella omiin tarkoituksiin sopivasti.⁴⁰⁴ Taipale muistutti, että laki ei ole pelkästään työmarkkinajärjestöjen sanelema, olihan hallitus tietoisesti poikennut Pekkas-sopimuksesta liikkuvuuden osalta jo hallituksen esityksessä.⁴⁰⁵

Pekkasen johtamien tulopoliittisten neuvottelujen aikana keskusta vaati voimakkaasti, että suuria muutoksia alueelliseen liikkuvuuteen koskevissa säädöksissä ei saa tehdä.⁴⁰⁶ Pääministeri Sorsa pyysi neuvotteluvaraa liikkuvuuspykälään työmarkkinaosapuolilta.⁴⁰⁷ Liikkuvuuden lisääminen oli tärkeä tavoite työnantajille, mutta hallitus pääsi sopuun vasta kun liikkuvuutta muokattiin lievemmäksi.⁴⁰⁸ Myös SAK oli työvoiman liikkuvuuden laajentamisen puolella, vaikka perään kuulutti asunnon ja päivähoiton turvaamisen puolesta sekä tavoitteesta rajoittaa alueellinen liikkuvuus työssäkäyntialueelle.⁴⁰⁹

Hallitus lievensi muuttopakkoa Pekkasen esityksestä vielä entisestään, kun se vaati, että oman alueen työttömät pitää ensin tarkistaa, ennen kuin työntekijöitä siirretään muualta kohdealueelle.⁴¹⁰ Työvoimaministeri Urpo Leppänen esitti, että käytännössä tämän takia ketään ei voi pakottaa muuttamaan.⁴¹¹ Vain suurissa kaupungeissa oli toivoa päästä eroon ensin omista työttömistä, mutta esimerkiksi Helsinkiä vaivasi huutava asuntopula, joka toisena ehtona esti työttömien liikkuttelun. Työnantajien mukaan muutos Pekkas-ratkaisuun vesitti koko liikkuvuuspykälän.⁴¹² Keskustan Pekkarinen valitteli, että jopa selkeät parannukset liikkuvuusasetuksiin saivat aikaan työmarkkinajärjestöjen ja

⁴⁰⁰ Ibid.

⁴⁰¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 782.

⁴⁰² Ks myös SMP Leppänen: Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 762. Ks myös RKP:n Håkan Nordman Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 769, 770.

⁴⁰³ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 758; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1628.

⁴⁰⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 3K, 29.6.1984, 1792.

⁴⁰⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 714.

⁴⁰⁶ HS 8.3.1984, Kotimaa, ”Kepu aikoo pitää Sdp:tä lujilla”, 9.

⁴⁰⁷ Bergholm (2018), 389.

⁴⁰⁸ Bergholm (2018), 372; HS 5.3.1984, Kotimaa ”Ministerit sopuun pikavauhtia”, 11.

⁴⁰⁹ SAK 12.2.1981 luonnos. SAK:n tavoitteet 1980-luvulla. SAK:n edustajistokokousta varten. 21.; SAK kannanotto 2.2.1984: viitattu (Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 762).

⁴¹⁰ HS 30.3.1984, ”Hallitus pehmensi työttömien muuttopakkoa”, 3.

⁴¹¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 765.

⁴¹² HS 3.4.1984, Kotimaa, ”Työnantajat napisevat: Hallitus vei pohjan työttömien liikkuttelulta”, 7.

kokoomuksen johdossa paheksuntaa.⁴¹³ Työntekijöiden olisi periaatteessa ollut pakko muuttaa, jos ehdot toteutuisivat, mutta käytännössä ehtojen toteutuminen oli hankalaa. Vaikuttaakin siltä, että liikkuvuusehto oli laitettu työttömyysturvaan työnantajien sitouttamiseksi, mutta suuria joustoja työmarkkinoille liikkuvuuspykälällä ei saatu käytännössä aikaan. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan jäsen Hannu Kemppainen (Kesk.) ilmaisi, että korjausten takia ketään ei pakoteta muuttamaan, mutta pykälää ei voitu ottaa laista pois, koska ”joidenkin arvovalle se olisi ollut liian kova pala”.⁴¹⁴

Työnantajat sanoivat, että tavoitteena ei ole pakkomuuttojärjestelmä vaan saada aikaan joustavuutta työmarkkinoille.⁴¹⁵ STK:n johtaja Seppo Riski väitti, että pakkomuutosta puhuminen oli ”tahallista harhaanjohtamista”.⁴¹⁶ SAK ja STK olivat liikkuvuusvaatimuksessa samaa mieltä. SAK:n puheenjohtaja Pertti Viinanen totesi, että ay-liike ei hyväksy pakkomuuttoa, mutta tukee alueellista liikkuvuutta ”siltoin kun se johtaa turvattuun työpaikkaan ja parantuneisiin elinoloihin.”⁴¹⁷ SAK:n kanta oli hallituksen esityksen puolella, mutta puheenjohtaja väisti kritiikin kieltämällä ongelman.

SDP:n edustajat käyttivät pakkomuuton sijaan enemmän ilmaisua työvoiman liikkuvuus. He kritisoivat pakkomuutto-termin käyttöä, sillä he pitivät uutta lakia vain vanhan käytännön jatkona.⁴¹⁸ Tämä tulkinta jäi hallituksen esitykseen.⁴¹⁹ Tämä ilmaisu on melkoinen venytys, sillä alueellisen liikkuvuuden osalta laki muuttui merkittävästi periaatteellisella tasolla. Myös Helsingin Sanomissa tunnistettiin, että ”voimassa olevissa säädöksissä tällaista muuttokehotusta ei ole.”⁴²⁰ SDP:tä haastettiin positiivisesta suhtautumisestaan alueellisen liikkuvuuden lisäämisestä muun muassa Ylen keskusteluillalla.⁴²¹ Toisin kuin vanhassa laissa, työstä kieltäytyminen olisi uudistuksen myötä johtanut työttömyysturvan menettämiseen. Hurskaisen (SDP) mukaan pelko pakkomuutosta on turha, sillä ketään ei pakotettu aikaisemmankaan lain mukaan muuttamaan, vaikka laki olisi sen sallinut.⁴²² Tämä oli kuitenkin työvoimaviranomaisten päätöksen varassa eikä lukenut laissa.

Sosiaalivaliokunnan mietinnön puheenjohtaja Pertti Paasio (SDP) lisäsi, että on parempi olla töissä toisella paikkakunnalla kuin työtön kotipaikkakunnalla, mutta hän ei mainitse, kenelle se olisi parempi.⁴²³ Työn perässä muuttaminen oli tietenkin työllisyyden kannalta parempi vaihtoehto, sillä useampi työpaikka tulisi täytettyä. Hallituksen tavoitteena kuitenkin oli täystyöllisyys. Jos Paasio tarkoitti, että tilanne olisi työttömän kannalta parempi, hän ei ottanut huomioon, että uudistuksella työttömän valinnanvapautta kavennettiin lain

⁴¹³ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1646.

⁴¹⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 1632.

⁴¹⁵ HS 3.4.1984, Kotimaa, ”Työnantajat napisevat: Hallitus vei pohjan työttömien liikkuvuudelta”, 7.

⁴¹⁶ HS 20.4.1984, Kotimaa, ”Hallitussihteeri Sakari Heikkilä: Työttömyysturva ei mullista työvoiman liikkuvuutta”, 8.

⁴¹⁷ HS 14.4.1984, Kotimaa, ”Viinanen: työttömyyskorvauksen uudistusta ei saa lykätä”, 11.

⁴¹⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 750, 759, 762, 767, 783.

⁴¹⁹ HE 38 (1984), 21.

⁴²⁰ HS 10.3.1984, Kotimaa, ”Työttömien tulot nousevat”, 12.

⁴²¹ HS 8.4.1984, Muut lehdet, ”Tupo selvä sanomalehdistä”, 8.

⁴²² Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 783.

⁴²³ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 762.

voimalla. Kukaan ei estäisi työtöntä muuttamasta työn perässä näin halutessaan, mutta laissa puhutaan ennen kaikkea velvollisuudesta ottaa vastaan töitä ulkopaikkakunnalta työttömyysturvan menettämisen uhalla.

Pakkomuuton vastustajat vetosivat työttömän perusoikeuksiin, jotka piti turvata kustannuksista huolimatta. SKDL:n Pekka Leppäsen mukaan ”[r]ahaa meillä on hoitaa nämä kysymykset”.⁴²⁴ SKDL, Keskusta ja SMP kyseenalaistivat muuttovelvollisuuden perustuslaillisuuden.⁴²⁵ SMP:n edustaja Skön ja keskustan Pokka vetosivat myös YK:n ihmisoikeuksien julistukseen oikeuteen työhön, sen vapaaseen valintaan ja suojaan työttömyyttä vastaan.⁴²⁶ Hallitusmuodon eli perustuslain 7 §:n mukaan Suomen kansalaisella oli oikeus valita asuinpaikkansa. Täten velvollisuus muuttaa työn perässä oli perustuslaillinen kysymys. Juuri kysymys muuttovelvollisuudesta johti lakiesityksen viemisen myös perustuslakivaliokuntaan, mikä ei ole standardikäytäntö lakiprosessin läpiviemisessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan muuttovelvollisuus todella oli ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta siitä huolimatta muuttovelvollisuutta ei poistettu lopullisesta laista. Työmarkkinajärjestöt ja ennen kaikkea työnantajat saivat liikkuvuuspykälän lakiin uutena ilmiönä, mutta eivät yhtä voimakkaasti kuin olisivat toivoneet. Työnantajien vaikutusvallan voi nähdä liikkuvuusasiassa, mutta sen vaikutusvalta ei kyseenalaistamaton.

Lopullinen laki jätti yhä paljon tulkinnan varaa, kuten kriittisimmät enimmäkseen SKDL:n suunnalta tulevat puhujat eduskunnassa huomauttivatkin.⁴²⁷ SKDL:n lisäksi myös SDP:n edustaja Ajo pohti, kuka määritteli, mikä on riittävän sopiva asunto.⁴²⁸ Lisäksi ”painava henkilökohtainen syy” on vielä enemmän auki tulkinnalle kuin sopiva asunto. Työvoimaministeri Leppänen vastasi huoleen, että työvoimatoimikunnat ”luonnollisesti” tulkitsevat muuttopykälät työttömien eduksi.⁴²⁹ Vakuuttelu näyttäytyy hiukan ponnettomana ilman konkreettisia toimia rajoitusten tai suuntaviivojen asettamiseksi. Vähätalon tutkimus osoittaa, että työvoimatoimistojen tulkinnat olivat hyvin erilaisia lain suhteen eri puolilla maata.⁴³⁰

Liikkuvuuskyseksen jälkeen toinen puhuttava keskustelunaihe koski ansioturvaan sidottua ammattisuojaa. Tätä kutsuttiin myös ammatilliseksi liikkuvuudeksi. Ammattisuojoissa kyse oli koulutuksen ja työkokemuksen merkityksestä suhteessa täystyöllisyystavoitteeseen. Vuoden 1984 työttömyysturvalain 7 §:n mukaan ammattisuojan sai joko riittävän pitkällä työkokemuksella tai koulutuksen ja työkokemuksen yhdistelmällä. Sen kolmannessa momentissa sanottiin, että työtön sai ”kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana kieltäytyä työstä, jota ei voida pitää hänen ammattitaitonsa huomioon ottaen hänelle sopivana.”⁴³¹ Kolmen

⁴²⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 757.

⁴²⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 758. Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1628., Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 791. Keskusta ilmaisi vuoden 1982 periaateohjelmassaan, että jokaiselle on turvattava mahdollisuus tehdä työtä ja hankkia toimeentulo kotiseudullaan. Keskustapuolueen periaateohjelma vuodelta 1982, 7.

⁴²⁶ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 748, 758.

⁴²⁷ Ks. SKDL P. Leppänen. Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1617.

⁴²⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 749, 759.

⁴²⁹ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 793.

⁴³⁰ Vähätalo (1988), 22.

⁴³¹ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 7 §, 3mom.

kuukauden jälkeen myös ammattitaitoista koskevat samat säännöt kuin muitakin työttömiä. Silloin myös heillä oli velvollisuus ottaa muun kuin oman alan töitä ja muualta kuin kotipaikkakunnalta, jos omalla työssäkäyntialueella ei ollut töitä. Toisin sanoen, koulutetulla ihmisellä oli kolmen kuukauden verran suurempi oikeus olla työttömänä kuin kouluttamattomalla, riippumatta siitä kuuluiko työtön ansioturvan piiriin vai ei.

Aiemmin ansioturvajärjestelmässä ammattisuoja oli ollut teoriassa ajallisesti rajoittamaton, mutta perusturva koskeva työllisyysasetus oli rajoittanut ammattisuojan kolmeen työttömyys kuukauteen.⁴³² Ammattisuoja ehdotettiin yhtenäistettäväksi jo vuoden 1979 komiteanmietinnössä.⁴³³ Vuoden 1982 komiteanmietinnön vastalauseissa tiedeasian neuvos Jarmo Laine ja työttömyyskassan varatoimitusjohtaja Lauri Anttila esittivät, että vain ottamalla ammattitaito työttömyysturvassa huomioon, voidaan varmistaa työntekijöiden halukkuus ammattikoulutukseen ja ammatillisen pätevyyden parantamiseen.⁴³⁴ Yhtenäistämisen varjolla yhdistettiin ammattisuojan aikarajoitus tiukempaan tulkintaan eli valittiin aiemmin vain perusturva koskeva kolmen kuukauden aikaraja kaikkia työttömiä koskevaksi. Ansioturvajärjestelmään kuuluvien laissa rajoittamatonta ammattisuoja nauttineiden työttömien oikeudet kaventuivat aiemmasta. Ei tosin ilman vastalauseita eduskunnassa.

SKDL:n edustajat puhuivat vuoden 1984 valtiopäiväkeskusteluissa ammattisuojan aikarajan rajoittamisesta kolmeen kuukauteen raivoisesti työttömyysturvan romuttamisena.⁴³⁵ SKDL siirsi huomion myös ammatillisessa liikkuvuudessa rakenteellisiin ongelmiin joustavuuden lisäämisessä. Julkunen muistuttaa, että "[j]oustavuus jakaa uudelleen riskejä valtiolta ja yrityksiltä kansalaisille itselleen."⁴³⁶ Esimerkiksi Kivistön (SKDL) mukaan ammattisuojan poistaminen ei auttaisi käytännössä, sillä työttömyyttä on niin monella alalla, että ammattitaidottomia on tarjolla ennen ammattitaitoisia. Hän myönsi, että ammattitaitosuojan poistaminen tekisi "työmarkkinoista joustavammat" eli työllisyystilanteen parantuessa ammattitaitoiset olisivat seuraavana jonossa työpaikkojen täyttämiseen.⁴³⁷ Kivistö olisi suositunut, että ensiksi pitäisi täyttää työpaikat ammattitaidottomalla työvoimalla, jos ammattitaitoa ei työssä vaadita. SKDL:n mukaan ammattisuojan tulisi olla ajallisesti rajoittamaton niin ansioperustaisen työttömyysturvan kuin perusturvan osalta.⁴³⁸ He olisivat valinneet ansioturvaa koskevan tulkinnan ammattisuoja koskemaan kaikkia. SKDL jäi yksin mielipiteensä kanssa. Toisaalta se olisi tarkoittanut eri sääntöjä koulutetulla ja ei-koulutetulla väestölle, mikä sopii huonosti SKDL:n muutoin tiukan tasa-arvoiseen linjaan.

⁴³² Työllisyysasetus 948 (1971), 9§, 2 mom. Rajoitusehdotus: KM 34/82, 15; 53.

⁴³³ KM 27 (1979), 31.

⁴³⁴ KM 34 (1982), Vastalauseet IV; Anttila, Laine, 5.

⁴³⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 752; Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1613.

⁴³⁶ Julkunen (2000), 39.

⁴³⁷ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 786.

⁴³⁸ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1613.

Ammattisuojaan liittyi myös liikkuvuusehto, jos halusi säilyttää ammattivaatimuksen työssään. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että jos viranomaisen ennusti, että oman alan töitä ei löydy omalta paikkakunnalta, tulisi olla valmis ottamaan oman alan töitä muualta Suomesta tai muita töitä kotipaikkakunnalta.⁴³⁹ Momentti panee valitsemaan joko kotipaikkakunnan tai oman ammatin työttömyysturvan menettämisen uhalla. Pykälä jäi hallituksen esityksen muodossa työttömyysturvalakiin.⁴⁴⁰

Keskustalainen Pokka, joka puhui liikkuvuus-kysymyksen perustuslaillisuudesta, sanoi, että ammattisuoja ei kuitenkaan koske sama perustuslain turva.⁴⁴¹ Kemppainen (Kesk.) piti ammatillista liikkuvuutta sinänsä hyvänä asiana, mutta kritisoi ammatin vaihtoon liittyvää pakkoa: hänen mukaansa ”ei lääkäriä voi määrätä papiksi”.⁴⁴² On töitä, joita ei voi tehdä ilman koulutusta, mutta esimerkki hän ei ilmaise suoraan, kannattaako lääkäri työllistää siivoojaksi, jos oman alan töitä ei ole tarjolla. Uuden lain perusteella kyllä, sillä nimenomaan hyvin koulutetut ja hyväpalkkaiset ansioturvaan oikeutetut hakijat menettivät pidempiaikaisen turvan ammattitaidolleen. Kokoomus lähti keskustelussa toiselle linjalle. Saarikosken (Kok.) mukaan ihminen kykenee tekemään muutakin kuin yhtä työtä.⁴⁴³ Hän perusteli, että on parempi olla toisen alan töissä kuin olla oman alan työtön. Hänen puoluetoverinsa olisivat sallineet ammattisuojan piiriin alalle koulutetut ilman työkokemusta, vaikkakaan eivät kyseenalaistaneet aikarajoitusta.⁴⁴⁴ Työkokemus ei riittänyt ammattisuojaan, joten kokoomuslaiset olisivat halunneet ammattisuojan inklusiivisemmäksi kuin mitä lopullinen laki oli.

4.2 Karenskien yhdenmukaistaminen ja vahvistaminen

Lopuksi käsittelen rangaistuskarenskien⁴⁴⁵ ja aloituskarenskien merkityksen lainsäätäjille. Rangaistuskarenssit toimivat toimeenpanevana voimana työttömän velvollisuuksille. Jos työnhakija ei ottanut vastaan tarjottua työtä lain vaatimilla ehdoilla, seurasi lain mukaan karenssi, jonka aikana työnhakija ei ollut oikeutettu työttömyysturvaan. Rangaistuskarenssin saattoi saada, jos kieltäytyi töistä tavalla, joka ei ollut laissa luvallista. Kuten edellä mainituissa liikkuvuus-kysymyksessä ja ammattisuojaissa, lievennykset velvollisuuksiin ottaa vastaan töitä olivat tiukat ja viranomaisen tulkintavara suuri. Vähätalon mukaan karenssijärjestelmällä työvoimaviranomaiset pystyivät varmistamaan työn vastaanoton ammattia vastaamattomassa työssä tai työssä muulla paikkakunnalla.⁴⁴⁶ Jos töistä kieltäytyi ilman laissa mainittuja päteviä syitä seurasi kuuden

⁴³⁹ HE 38 (1984), 37.

⁴⁴⁰ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 7 §, 4mom.

⁴⁴¹ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1628.

⁴⁴² Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1632.

⁴⁴³ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 789.

⁴⁴⁴ Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1619. Myös Moisander (Kok.), Vp 1984, Pöytäkirjat 2, 1K, 21.6.1984, 1646.

⁴⁴⁵ Jaottelut ovat omia: laissa ei puhuta erikseen rangaistuskarensseista, vaikka aloituskarensseista puhutaankin.

⁴⁴⁶ Vähätalo (1988), 167.

viikon karenssiaika, jolloin työtön ei ollut oikeutettu työttömyysturvaan.⁴⁴⁷ Työstä ei myöskään saanut erota ilman hyväksyttävää syytä tai menetti oikeuden työttömyysturvaan.⁴⁴⁸

Karenssien tarkoituksena oli varmistaa työttömän työhalukkuus. Lopullisessa laissa halukkuuden puute näyttäytyi työttömäksi jäämisenä ”oman menettelynsä johdosta”. Vuoden 1979 työttömyysturvakomitean mietinnössä oli erotettu oman menettelyn johdosta syntyvä työttömyys omasta menettelystä riippumattomiin syihin. Komitea linjasi, että työttömyys on yksilöstä itsestään riippumaton sosiaalinen riski.⁴⁴⁹ Kun työttömyys oli yksilöstä riippumatonta, liyhteiskunnan velvollisuus huoltaa yksilö, ellei ole muuta vaihtoehtoa.⁴⁵⁰ Komiteamietinnössä haluttiin kuitenkin kiinnittää huomiota yksilön mahdollisuuteen vaikuttaa työttömyysriskin syntyyn.⁴⁵¹ Jos työttömyys on yksilöstä johtuvaa tai yksilö kieltäytyy hänelle ”sopivaksi” katsotusta työstä ”ilman pätevää syytä”, ei hän olisi oikeutettu työttömyysturvaan.⁴⁵² Jos hakija oli itse aiheuttanut työttömyytensä, oli vastuu työttömyydestä hänellä itsellään.

Jo vuoden 1971 työllisyysasetuksessa työttömyysturvan menetti henkilö, joka kieltäytyi töistä ”ilman pätevää syytä”.⁴⁵³ Asetus päättyi vuonna 1984 lakitekstiksi. Vuoden 1971 asetuksessa ei ollut erikseen määritelty menettämisen kestoa, vaan tarkemmat ohjeet olivat työvoimaministeriön vastuulla.⁴⁵⁴ Sosialidemokraatit muistuttivat, että lisäämällä karenssin kesto lakiin, päästiin virkailijoiden mielivaltaisuudesta eroon.⁴⁵⁵ Taipale sanoi, että hallituksen esityksessä oli kaikista ankarimmista sanktioista luovuttu.⁴⁵⁶ Pahimmillaan karenssit olivat vanhassa järjestelmässä yli vuodenkin mittaisia.⁴⁵⁷

Omasta syystä saattoi kieltäytyä töistä, jos tarjottavan työn kesto olisi lyhyt. Vuoden 1982 komiteamietinnössä pidettiin kuuden viikon karensseja joissain tapauksissa liian ankarina. He yrittivät lisätä joustavuutta sitomalla karenssit tarjottavan työn keston.⁴⁵⁸ Heidän ehdotuksensa mukaan lakiin tuli karenssiajan osalta uusi lievennys, joka koski lyhyestä työsuhteesta kieltäytymistä. Karenssi oli vain kolme viikkoa, jos tarjottu työ olisi ollut enintään viiden päivän pituinen.⁴⁵⁹

Vuoden 1984 työttömyysturvalain perusteella työtöntä seurasi kuuden viikon karenssi, jos hän oli itse eronnut töistä ”ilman pätevää syytä”, estänyt työ sopimuksen syntymisen, tai ollut ilman hyväksyttävää syytä poissa työmarkkinoilta.⁴⁶⁰ Työvoimaministeriön erikoistutkija Pekka Tiaisen mukaan tämä rangaistuskarenssi

⁴⁴⁷ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 7§ 1. mom.

⁴⁴⁸ KM 34 (1982), 50.

⁴⁴⁹ KM 27 (1979), 8.

⁴⁵⁰ KM 27 (1979), 10.

⁴⁵¹ KM 27 (1979), 8.

⁴⁵² KM 27 (1979), 11, 29.

⁴⁵³ Työllisyysasetus 948 (1971), 9§.

⁴⁵⁴ Työllisyysasetus 948 (1971), 17§.

⁴⁵⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 790.

⁴⁵⁶ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Esittely, 6.4.1984, 715.

⁴⁵⁷ Vähätalo (1988), 217.

⁴⁵⁸ KM 34 (1982), 56.

⁴⁵⁹ Työttömyysturvalaki 602 (1982), 7§ 1. mom.

⁴⁶⁰ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 11§.

oli laissa pidentynyt kaksinkertaiseksi. Samalla viranomaisten valta kasvoi, sillä viranomaiset saattoivat päättää, oliko hakija halukas ottamaan vastaan töitä.⁴⁶¹ Jo vuoden 1982 komiteamietinnössä ehdotettiin, että hakijan työhalukkuudesta ja ”työhönsuhteisiin suhtautumisesta” olisivat päättäneet työvoimaviranomaiset.⁴⁶² Lopullisessa laissa viranomaisten lausunto oli kaikkia muita tahoja, kuten työttömyyskassoja, sitova ja määräsi, oliko hakija oikeutettu työttömyysturvaan vai ei.

Toistuva työstä kieltäytyminen oli täysin uusi karenssi. Työttömyysturvalain kahdeksannen pykälän mukaan toistuva työstä kieltäytyminen johti työttömyysturvan menettämiseen. Siihen sopiva rangaistus esitettiin vuoden 1982 komiteamietinnössä, jonka mukaan työttömyysturvan piiriin pääsi takaisin, vasta kun oli ollut kahdeksan viikkoa töissä toistuvan työstä kieltäytymisen jälkeen.⁴⁶³ Tämä sanktio jäi myös lakiin.⁴⁶⁴ Toistuvalla työstä kieltäytymisestä määriteltiin aikaisempaa vahvemmin työttömän työhalukkuus. Kerran työstä kieltäytymisestä saattoi karenssin takia saada kuuden viikon tauon työttömyysturvaan, mutta toistuva kieltäytyminen saattoi pudottaa työttömyysturvan piiristä pois määrittelemättömäksi ajaksi. SKDL:n Kivistö huomautti, että periaatteessa tällöin saattoi pudota turvan piiristä ikuisiksi ajoiksi.⁴⁶⁵ Toistuvasta työstä kieltäytymisen jälkeen ja työttömyysturvan piiristä pudottuaan työttömän ainoa vaihtoehto oli saada töitä. Sosialidemokraattisen Hurskaisen mielestä oli vain reilua, että on eri karenssit toistuvasti työstä kieltäytymiselle kuin vaikkapa lapsen hoidon vuoksi poissa työmarkkinoilla olleelle perheenäidille.⁴⁶⁶ Töistä kieltäytymiselle oli hyviä ja huonoja syitä, joista lasten hoitaminen oli parempi kuin toistuva työstä kieltäytyminen, jonka saattoi tulkita työhaluttomuudeksi.

Vähätalon mukaan rangaistuskarenssit olivat vuoden 1984 järjestelmässä lievempiä ansioturvan saajille kuin perusturvan saajille johtuen työvoimatoimikuntien jäsenistöstä. Vähätalon tutkimuksen mukaan perusturvalaiset joutuivat kaksi kertaa useammin karenssille kuin ansioturvalaiset.⁴⁶⁷ Syyksi hän esittää, että työvoimatoimikunnissa oli työntekijöiden edustajia, jotka olivat helpommin suopeita omille jäsenilleen.⁴⁶⁸ Ne, joilla oli työhistoriaa ja osoituksia aktiivisuudesta, olivat paremmassa suojassa karensseilta. Karenssikäytäntö osoittaa, että hakijan aktiivisuushistorialla oli aiempaa enemmän merkitystä. Ansioturvan saajat eivät olleet ilmeinen voittaja. Aiemmin kassat olivat saaneet päättää itsenäisesti jäsentensä karenssit, mutta nyt niitä sitoi työvoimaviranomaisen lausunto. Vähätalon tutkimuksen mukaan uudistusten jälkeisten karenssien määrä kasvoi merkittävästi.⁴⁶⁹ Vähätalon tulos antaa ymmärtää, että kassat itsenäisillä päätöksillä olivat vähemmän ankaria tuomioissaan kuin työvoimatoimikunnat.

⁴⁶¹ HS 30.3.1984, Kotimaa, ”Uusi työttömyysturva vie monelta koko korvauksen”, 14.

⁴⁶² KM 34 (1982), 174.

⁴⁶³ KM 34 (1982), 56.

⁴⁶⁴ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 8§ ”Toistuva työstä kieltäytyminen”.

⁴⁶⁵ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 786.

⁴⁶⁶ Vp 1984, Pöytäkirjat 1, Ehdotukset, 10.4.1984, 790.

⁴⁶⁷ Vähätalo (1988), 223.

⁴⁶⁸ Vähätalo (1988), 217–230.

⁴⁶⁹ Vähätalo (1988), 217–230.

Aloituskarensi sai uuden nimen omavastuuajaksi ja se kuten vanhassakin laissa kattoi viisi päivää, jonka ajalta ei saanut työttömyyden ajan avustusta sen jälkeen, kun oli ilmoittautunut työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Nimen vaihtamista karensista omavastuuksi ehdotettiin vuoden 1982 komiteanmietinnössä.⁴⁷⁰ STK oli puhunut jo vuonna 1978 omavastuusta karensien sijaan, joten voi olla, että uusi termi päätyi työnantajien käytöstä komiteanmietintöön, vaikkakin useaa vuotta myöhemmin. Työnantajien tavoite oli 1980-luvulla yleisesti korostaa etuuksien saajien vastuuta.⁴⁷¹ Heidän mukaansa omavastuuosuutta lisäämällä voitaisiin vähentää ”palvelujen tarpeetonta käyttöä” eli ohjata ”palvelut niitä tarvitseville”.⁴⁷² Omavastuumenettelyllä lisäksi varmistettiin, että hakija oli todella työtön. On vaikea sanoa, onko termi ”omavastuu” työnantajajärjestöjen vaikutusvallan tulos, mutta ainakin se sopi heidän tavoitteisiinsa.

Uudessa laissa omavastuuajaa saattoi kerryttää myös osa-aikatyössä ja lyhennetyllä työviikolla.⁴⁷³ Kerrytysaikaa myös pidennettiin viidestä viikosta kahdeksaan viikkoon. Kerrytysaikaa pidentämällä saattoi työttömyysturvaa saada nopeammin kuin aiemman lain aikana. Tätä voi pitää positiivisena joustona työttömän oikeuksiin. Ensi kertaa työmarkkinoille pyrkiville, eli työttömyysturvaa ilman työkokemusta hakeville, omavastuuajaa piteni uudessa laissa. Työttömyysturvallaissa ei tässä erityistapauksessa puhuttu omavastuuajasta, koska ehto koski vain perusturvaa. Luonnollisesti ansioturvan saaja ei voinut olla ensi kertaa työmarkkinoille tuleva, sillä ansioturvan saamisen ehtona oli puolen vuoden työkokemus. Työvoimaministeriön erikoistutkija Pekka Tiaisen mukaan omavastuuajaa piteni puolestatoista viikosta kolmeen.⁴⁷⁴ Lopullisessa laissa uutena työmarkkinoille tulijoiden omavastuuajaksi oli kuusi viikkoa. Sen sijaan koulutuksen tai yritystoiminnan turvin omavastuuajaksi oli vain viisi päivää.⁴⁷⁵ Työttömäksi jääneillä yrittäjillä aiempi karensi oli kestänyt kolme kuukautta ennen oikeutta työttömyysturvaan. Koulutuksella ei myös ollut mitään lieventävää merkitystä omavastuuajaksi vanhassa laissa. Vuoden 1982 komiteanmietinnön mukaan karensin lievennyksen taustalla on osoitus aktiivisuudesta.⁴⁷⁶ Pelkällä koulutuksella ei päässyt ammattisuojan piiriin, mutta se takasi oikeuden perusturvaan ilman kuuden viikon omavastuuajaa.⁴⁷⁷ Koulutus ja aiempi yritystoiminta osoittivat hakijan aktiivisuuden, jolloin häntä ei voitu epäillä laiskuudesta. Ne eivät olleet kuitenkaan yhtä arvokkaita todisteita ahkeruudesta kuin työhistoria.

Julkusen mukaan työttömyysturvan saamiseksi ei odotettu vastiketta: ”ansio tai peruspäivärajan saajien ei ole mahdollista eikä heidän odoteta ”harjoittelevan” ja ”aktivoituvan” työttömyysturvan vastineeksi.”⁴⁷⁸

⁴⁷⁰ KM 34 (1982), 57.

⁴⁷¹ STK hallituksen ptk 448/78, 28.9.1978, Liite 2, ”Sosiaalipolitiikan suuntaviivat 1980-luvulla”, 2.

⁴⁷² STK hallituksen ptk 366/84, 1.3.1984, 13.

⁴⁷³ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 12§.

⁴⁷⁴ HS 30.3.1984, Kotimaa, ”Uusi työttömyysturva vie monelta koko korvauksen”, 14.

⁴⁷⁵ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 13§.

⁴⁷⁶ KM 34 (1982), 60.

⁴⁷⁷ Työttömyysturvalaki 602 (1984), 16§, 2mom.

⁴⁷⁸ Julkunen (2001), 221.

Julkunen puhuu vuoden 1990 tilanteesta, mutta vuoden 1984 tilanteessa väite ei pidä paikkaansa: molempia järjestelmiä koskivat vastikkeet työttömyysturvan saamiseksi ja lisäksi eriarvoisesti. Kuitenkin merkittävä ero 1990 jälkeiseen aktivointipolitiikkaan oli, että työntekijällä oli velvollisuus vain olla valmis vastaanottamaan töitä, ei aktiivisesti hakea niitä. Vastaanottovelvollisuus kuitenkin lisääntyi aikaisemmasta. Valtaeliitti selvästi uskoi poistavansa köyhyyden velvoittamalla ihmisiä töihin.

Van Gervenin mukaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmän ehtoja on laajennettu ja tiukennettu sekä sidottu yhä enemmän hakijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin 1980-luvulta vuoteen 2006 tultaessa.⁴⁷⁹ Marttilan mukaan 1984 työttömyysturvalaissa ei ollut velvoittavuuksia suhteessa vanhoihin työttömyysturvalakeihin.⁴⁸⁰ Vuoden 1984 työttömyysturvaan liittyvän aineiston lähilukeminen tukee enemmän Van Gervenin päättelyä. Liikkuvuutta lisättiin sekä alueellisen että ammatillisen liikkuvuuden osalta. Alueellinen liikkuvuus tuli velvoitteena ylipäänsä lakitekstiin ja sen muotoilu aiemmista asetuksista muuttui velvoittavammaksi. Ammatillinen liikkuvuus yhtenäistettiin tiukemman tulkinnan mukaan eli ammattisuoja rajattiin kolmeen kuukauteen sekä perusturvan että ansioturvan osalta.

Kontrollikeinot voidaan ajatella aktivointipolitiikkana. ”Aktivointipolitiikassa huomio on kiinnittynyt työttömien työllistymisvalmiuksiin vaikuttamiseen. Tällöin työttömyys näyttäytyy työttömän henkilön ominaisuuksiin liittyvänä, ei rakenteellisena ilmiönä.”⁴⁸¹ Julkusen mukaan lainsäätäjien asenteista näkyy, jos heille tärkeämpää oli sosiaaliturvan kannattavuus tuen hakijalle enemmän kuin köyhyyden poistaminen.⁴⁸² Vuoden 1984 tilanteessa työttömyys oli osin rakenteellista automaation ja öljykriisin jäljiltä, mutta työttömyysturvassa lisättiin työttömän velvollisuuksia ottaa vastaan töitä. Valtaeliitin asenteista näkyy, että he olivat huolissaan työttömyysturvan passivoivasta vaikutuksesta. Ala-Kaunaluoma esittää, että töihin aktivoimalla taustalla on ajatus, että osa työttömistä tarvitsee pakkoa etsiäkseen itselleen töitä.⁴⁸³ Van Gervenin mukaan Euroopan laajuisesti 1980-luvulta eteenpäin työntekijöille asetettiin velvollisuuksia parantaa mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla aktivointipolitiikan kautta.⁴⁸⁴ Vuoden 1984 työttömyysturva näyttää osuvan tähän trendiin.

Sanktioiksi laskettavat karenssit eivät yksiselitteisesti koventuneet vuoden 1984 lainsäädännöllä, mutta niidenkin tarkoitus oli kannustaa työntekoon. Aloituskarenssi uusina työmarkkinoille tulijoille sekä rangaistuskarenssi työstä kieltäytymiselle oli oletusarvoisesti kuusi viikkoa. Vanhassa järjestelmässä oli enemmän vaihtelua. Selkeä sanktion kovennus tuli uutena sääntönä koskien toistuvaa työstä

⁴⁷⁹ Van Gerven (2008), 290–293.

⁴⁸⁰ Marttila (2016), 47.

⁴⁸¹ Marttila (2016), 62.

⁴⁸² Julkunen (2001), 31.

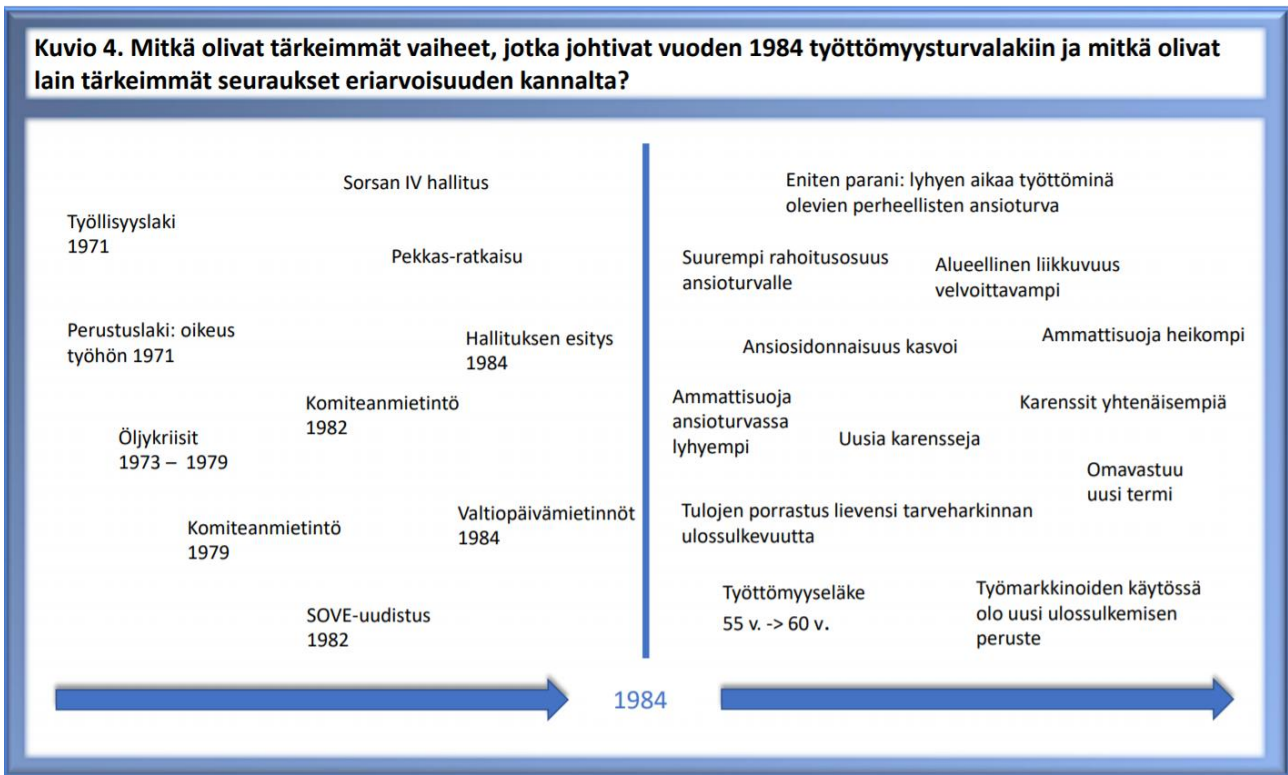
⁴⁸³ Ala-Kaunaluoma (2004), 27.

⁴⁸⁴ Van Gerven (2008), 49–51.

kieltäytymistä, josta rangaistus oli teoriassa pysyvä. Periaatteellisella tasolla karenssien voidaan nähdä koventuneen vuoden 1984 laissa.

Velvollisuudet osoittavat, mitkä olivat hyviä syitä olla pois työmarkkinoilta ja mitkä eivät olleet. Toisin sanoen, työttömän oma arviointi omista tarpeistaan, oikeus valita asuinpaikkansa ja oikeus valita työpaikkansa painoivat vähemmän kuin velvollisuus ottaa vastaan töitä. Kuitenkin velvollisuuteen ottaa vastaan töitä kuului lieventäviä asianhaaroja asuntoon, perheeseen ja elämäntilanteeseen liittyen.

5. Johtopäätökset



Yllä olevassa kuviossa olen tiivistänyt työttömyysturvauudistukseen johtaneen prosessin sekä työttömyysturvalain tärkeimmät seuraukset. Johtopäätöksissä käyn läpi työttömyysturvauudistuksen tärkeimmät seuraukset työttömän oikeuksien kannalta. Vaikka aiemmissä tutkimuksissa on nimetty osa lakimuutoksista, niitä ei ole käsitelty osana työttömyysturvan oikeusturvan heikkenemistä.

Työttömyysturvan tavoite oli tehdä työttömyysturva tarpeettomaksi. Tämä tarkoitti, että työttömälle oli ensisijaisesti löydettävä töitä, sillä valtion tavoite oli päästä täystyöllisyyteen. Työttömyysturvalaki oli kuitenkin olemassa, sillä edes valtaeliitti ei olettanut, että täystyöllisyys saataisiin täydellisen kattavaksi. 1970-luvun öljykriisit horjuttivat uskoa paisuvaan hyvinvointipalvelujen sektoriin sekä valtion kykyyn kontrolloida taloutta. Usko vakaaseen talouskasvuun ei palannut, vaikka talous lähti elpymään 1980-luvun alussa. Eduskunnassa pohdittiin, oliko kansainvälinen hyvinvointivaltion kriisi kohdannut Suomeakin. Tulkintani mukaan hyvinvointivaltion kriisiytymisen esinäytöksen merkit olivat esillä jo vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa. Tutkimuskirjallisuus on tunnistanut yhteiskunnan eri osa-alueilla markkinapuheen lisääntymisen ja vasemmiston vaikutuksen heikkenemisen, mutta sosiaaliturvan osalta murros on aikaisintaan sijoitettu Suomessa 1980-luvun loppuun. Tämä tutkimus antaa viitteitä, että sosiaaliturvan aatemaailman murros Suomessa on tapahtunut aiemmin, kuin on oletettu.

Aiempi tutkimuskirjallisuus on huomioinut työttömyysturvan tason nousun ja kattavuuden laajenemisen, mutta tämä tulos osoittaa, että parannukset eivät jakautuneet tasaisesti. Tutkimukseni valossa jo ennen

1980-luvun puoliväliä työttömiin kohdistettiin aiempaa tiukempaa kontrollia, ja vaikka kiistämättä kaikkien jo olemassa olevien ryhmien tuloja kasvatettiin, parempiosaisten tuloja kasvatettiin kaikista eniten. Parannuspyrkimyksistä huolimatta osa ryhmistä jäi yhä työttömyysturvan ulkopuolelle perustuslakivaliokunnan tulkinnan vastaisesti. Työttömyysturvaklubin rajojen laajentamisen aika oli ohi, vaikka pyrkimyksenä oli ottaa uusia ryhmiä sisään. Uudet ryhmät pääsivät vain näennäisesti tai hyvin heikosti osalliseksi työttömyysturvasta. Työmarkkinajärjestöille hyödylliset ja parhaiten työllistyvät ryhmät hyötyivät uudistuksesta eniten ja yksilön ahkeruus työttömyysturvan tason määrittäjänä korostui uudistuksessa. Työttömien oikeuksia työttömyysturvaan kiristettiin monilla tavoin ja uusia karensseja esitettiin. Myös Suomea koskettivat kansainväliset ajatussuuntauokset, joissa työttömien oikeuksia pyrittiin kaventamaan säästöjen ja kannustavuuden lisäyksen toivossa, vaikka työttömyysturvan tasoa ei pudotettu.

Työmarkkinajärjestöt toimivat demokraattisen vallan ulkopuolella, mutta ne pääsivät vaikuttamaan hallituksen ohjelmiin ja lakien sisältöihin. Toisaalta juuri ulkopuolisuutensa takia nämä järjestöt pystyivät tekemään nopeampia ja suurempia päätöksiä ilman hidasta hallintokoneistoa tai kaikkien puolueiden hyväksyntää. Työttömyysturvauudistusta ei ollut saatu läpi yli kymmenen vuoden yrittämisestä huolimatta. Parlamentaarinen järjestelmä ei saanut aikaan tarpeellista lakiuudistusta, joten ulkopuoliset vallankäyttäjät, eli työmarkkinajärjestöt, saattoivat täyttää valtatyhjiötä. 1970-luvun öljykriisien jälkeiseen kylmän sodan valtataisteluun valtaeliitin sisällä kuului myös vasemmistolaisten vaikutusten pysäyttäminen erityisesti työnantajien puolelta. Työnantajien lisäksi myös SDP ja SAK:n sosialidemokraattinen siipi saattoivat käyttää tulopoliittista järjestelmää jättääkseen äärivasemmistolaiset näkökulmat pienemmälle huomiolle.

Useat kansanedustajat esittivät, että laki olisi näyttänyt erilaiselta, jos se olisi mennyt normaalia lainsäädäntöpolkua pitkin eikä syntynyt tulopoliitiikan tuloksena. Hallituksella ja eduskunnalla oli valtaa tehdä muutoksia tulopoliittiseen ratkaisuun, mutta tulopoliittinen neuvottelu oli ratkaisevassa roolissa työttömyysturvalain muodostamisessa. Kuitenkin Pekkasen tulopoliittinen esitys noudatti melko tarkasti komiteamietintöjen periaatteita, joihin myös hallituksen esitys olisi varmaankin nojannut ilman Pekkas-ratkaisua. Myös hallituksen esitys noudatteli pitkälti komiteamietintöjen linjaa. Koska komiteamietinnöt kirjoitettiin ennen vuoden 1984 tulopoliittisia neuvotteluja, oli niillä merkittävämpi vaikutus lopulliseen lakiin. Toisaalta komiteamietinnöt ja Pekkas-ratkaisu muistuttavat toisiaan, sillä osittain samoja tekijöitä ja työmarkkinajärjestöjen edustajia oli molemmissa. Vaikka työmarkkinajärjestöjen valtaa kritisoitiin lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa, niiden osuutta komiteantyöskentelyssä ei käytettyjen lähteiden valossa kritisoitu tai edes huomioita. Tämä on työmarkkinajärjestöjen näkymätöntä valtaa. Työmarkkinajärjestöjen vaikutus työttömyysturvauudistukseen on kiistaton vaikka epäsuora. Hallituksen esitystä valmistelevilla tahoilla oli erityinen valta suhteessa lain lopputulokseen. Aiempi tutkimuskirjallisuus on huomioinut tulopoliitiikan vaikutuksen demokraattiseen päätöksentekoon, mutta tämä tapaustutkimus osoittaa, kuinka

työmarkkinajärjestöt olivat merkittävässä määrin mukana lakivalmistelussa paljon ennen tulopoliittisia neuvotteluja.

Osa valtaeliitistä perusteli, miten työttömien sulkeminen työttömyysturvan ulkopuolelle oli välttämätöntä ja miten työttömyysturvan tasoerot olivat oikeudenmukaisia. Työttömyysturvaklubin ulkopuolelle suljettiin haavoittuvimmassa asemassa olevat työttömät. Ulos suljettiin sekä vanhalla mekaniikalla eli tarveharkinnalla että uuden termin ”työmarkkinoiden käytävissä” avulla. Uuden määritelmän olemassaolon oikeutus perustui pelkoon, että ilman sitä työhaluttomat pääsisivät järjestelmän piiriin. Heidän mukaansa oli oikeudenmukaista, että vain kokoaikatyöhön pystyvät pääsevät työttömyysturvan piiriin. Ulkopuolelle sulkemisen takia perusturvaa ei voi pitää universaalina sosiaaliturvana, vaan se edustaa pikemminkin kohdennettua vähimmäisturvaa. Valtiopäivämietinnöissä harmiteltiin tarveharkinnan epäreiluja vaikutuksia perusturvalaisille, pitkäaikaistyöttömille ja naisille. Tämän tutkimuksen rajauksen puitteissa ei ollut mahdollista tutkia käytännössä, jäivätkö parisuhteen naiset miehiä useammin työttömiksi mahdollisesti lasten kasvatuksen, kodin hoitamisen ja pienemmän palkan vuoksi. Tämä olisikin luonteva jatkotutkimuksen aihe. Tarveharkinnan rajoja lievennettiin, mutta tarveharkinnan piiriin lisättiin myös avopuolisot, siinä missä aiemmin oli kyse vain aviopuolisista. Yhdessä asuvan puolison tulot vaikuttivat aiempaa useammin, mutta työttömyysturva-avustusta ei evätty välittömästi tuloerojen ylittyessä, vaan asteittain. Koko työttömyysturvaprosessin ajan pohdittiin tarveharkinnasta kokonaan luopumista, mutta taloudelliset syyt painoivat enemmän. Tarveharkinnassa ei ollut periaatteena mitään uutta ja lisäksi sen vaikutuksia lievennettiin. Tarveharkinnan osalta työttömyysturva oli selkeä parannus työttömille, mutta ei niin suuri parannus, kuin mitä keskusteluissa lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa suunniteltiin.

Uutena ulossulkemisen keinona keksittiin käsite ”työmarkkinoiden käytävissä”. Työmarkkinoiden käytössä olo pudotti työttömyysturvaklubin ulkopuolelle kaikki, jotka eivät olleet valmiit ottamaan vakituista kokoaikaista palkkatyötä. Työmarkkinoiden oletus työllisyydestä oli yhä vakaissa työurissa, vaikka pätkäytyö ja pitkäaikaistyöttömyys olivat öljykriisien jälkeisessä maailmassa todellisuutta. Uusi käsite jätti ulkopuolelle kotityötä ja yrittäjyyttä arvostavat ja laittoi samalle viivalle vapaaehtoisesti työttömät ja esimerkiksi lapsen hoidon takia kokoaikatyöhön kykenemättömät. Yrittäjät ja osa-aikatyöntekijät pääsivät uusina ryhminä työttömyysturvaklubin jäseniksi, mutta eivät yhtä hyvillä ehdoilla kuin kokoaikaiset palkkatyöntekijät.

Vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa säilyi työttömyysturvan kahtiajaottelu. Työmarkkinajärjestöjen alaisen työttömyysvakuutukseen perustuvan työttömyysturvan juuret olivat paljon pidemmät kuin valtiollisen avustuksen perinne. Siksi sen asema oli vahvempi kuin perusturvan 1980-luvulle tultaessa. Ansioturvan puolustajat perustelivat kaksijakoisen työttömyysturvan nojaten ääneen sanomattomaan ehtoon ahkeruudesta. Ahkeruus oikeutti epätasa-arvoisen kohtelun. Uudistuksessa ansioturvan vastaavuutta aiempaan palkkaan parannettiin, mutta toisaalta turva pieneni nopeasti työttömyyden jatkuessa.

Työttömyysturvan alenemista ei ollut aiemmissa työttömyyskassalaeissa. Työttömyysturvan korvaustason lisäksi merkittävin ero turvajärjestelmien välillä oli tarveharkinta, joka saattoi jättää työttömän kokonaan työttömyysturvan ulkopuolelle. Sekä ansioturvan korotusta että perusturvan tarveharkintaa perusteltiin taloudellisilla syillä. Esitän, että eriarvoisen kohtelun taustalla on pikemminkin käsitys reiluudesta kuin puhtaan taloudellisista syistä. Työttömyysturvan ansioturvan vahvistuminen vuoden 1984 uudistuksessa on tunnistettu aiemmissa tutkimuksissa, mutta sitä ei ole liitetty ansaitsemislogiikkaan ja ahkeruuteen eli oikeudenmukaisuuden arviointiin. Aiempi työura osoitti ahkeruuden, jolloin työttömällä oli paremmat edellytykset päätyä uudestaan töihin. Lisäksi ansioturvalainen oli valinnut maksavansa työttömyysvakuutusmaksuja, joten hän osoitti samalla halukkuutensa kantaa vastuuta omasta työttömyydestään, vaikka työttömän osuus kustannuksista oli vain murto-osan kaikista ansioperustaisen työttömyysturvan kuluista.

Työttömyysturvauudistuksen aikana käytiin periaatteellista keskustelua kaksijakoisesta järjestelmästä luopumisesta. SKDL:n lisäksi jopa kolme hallituspuoluetta neljästä olivat tulopoliittisten neuvottelujen aikana vastustaneet ansioperustaista työttömyysturvaa ja vaatineet kaikille saman suuruista työttömyysvakuutusta, jolloin kahtiajakoittelu suomalaisessa työttömyysturvassa olisi loppunut. Eduskunnan enemmistö oli siis ansioturvajärjestelmää vastaan. Työmarkkinajärjestöt ajoivat voimakkaasti ansioperustaisen työttömyysturvan puolesta, ja sosialidemokraatit seisoivat järjestöjen takana. On epätodennäköistä, että kahtiajakoisuus olisi säilynyt 1984 työttömyysturvauudistuksessa, ellei työmarkkinajärjestöillä olisi ollut niin suuri vaikutus lainsäädännön toimintaan. Vähemmistön mielipiteen mukaisen päätöksen päätyminen lakiin on selkein osoitus työmarkkinajärjestöjen välillisestä vallasta lainsäädäntöprosessissa.

Vaikka työttömyysturvasta saatavan korvauksen osuus kasvoi kaikilla, myös velvollisuudet kasvoivat ja oikeudet kaventuivat työttömyysturvauudistuksen tuloksena. Tulkitsen, että uusien käytänteiden oikeudenmukaisuus perustui ahkeruuden korostamiseen ja laiskuuden ehkäisyyn lainsäädännön avulla. Huomio työttömyyden syiden etsinnässä kohdistettiin yksilön ominaisuuksiin työttömyyden rakenteellisten syiden sijaan. Työttömän motivaatioon vaikuttamalla uskottiin voitavan vaikuttaa työllisyyden kasvuun. Yksilön ominaisuuksia korostavaa sosiaaliturvaa on käsitelty 1990-luvun jälkeisessä sosiaaliturvassa, mutta ei 1980-luvun sosiaaliturvassa. Tämä tutkimus antaa viitteitä, että tutut käytännöt yksilön vastuusta työttömyydestään kohdistettiin jo 1980-luvulla eikä vasta 1990-luvulla. Työttömän työllisyysvalmiuksia kontrolloitiin lisäämällä muuttovelvoitetta ja vähentämällä ammattisuojan vaikutusta. Muutokset esitettiin mekaanisina. Muuttovelvoitteen kannattajat esittivät, että muutos on vain asetuksen siirtäminen lakiin, vaikka vanha asetuskin oli ollut uutta lakipykälää lievempi. Toisaalta liikkuvuusehdoista ei tehty niin tiukkoja kuin työnantajat olivat saaneet jo Pekkas-ratkaisussa läpi, mutta periaatteellisella tasolla voidaan puhua tiukentuneesta muutoksesta. Ammattisuojan pudotusta ansioturvan osalta perusteltiin yhtenäistämällä, mutta yhtenäistäminen tapahtui tiukemman tulkinnan mukaan.

Velvoitteiden toimeenpanoa kontrolloitiin karensseilla. Aloituskarensi sai uuden nimen, omavastuu, jota oli käytetty STK:n asiakirjoissa jo paljon ennen lakiuudistusta. Myös karenssit yhdenmukaistuivat, sillä niiden enimmäispituudet kirjattiin lakiin, kun aiemmin ne olivat olleet virastoista riippuvia käytäntöjä. Tämän voi ajatella työttömän oikeutta lisäävänä, sillä virkamiehen valtaa vähennettiin. Osa karensseista lyheni, osa piteni. Merkittävä uusi karenssi oli karenssi toistuvasta työstä kieltäytymisestä, joka saattoi johtaa työttömyysturvan lopulliseen menettämiseen. Tämä jäi huomiotta kaikilta muilta paitsi SKDL:n jäseniltä. Esitän, että uuden karenssin tarkoituksena oli paljastaa ”laiskat työttömät” ja sulkea heidät työttömyysturvaklubin ulkopuolelle, vaikka tätä tavoitetta ei lausuttu ääneen.

Maailman- ja ihmiskuvan muutosta voi tutkia paitsi uudistusten myös uusien iskusanojen kautta. Vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksessa lanseerattiin useita uusia iskusanoja. Työttömyyskorvauksesta tuli perusturva, työttömyysvakuutuksesta ansioturva, aloituskarensista omavastuu, ja aivan uusina käsitteinä tuotiin lakiin toistuva työstä kieltäytyminen sekä työmarkkinoiden käytössä olo. Uudet nimitykset ehkä perusturvaa lukuun ottamatta sopivat ajatukseen yksilön motivaatiota ja vastuuta korostavasta työttömyyden tulkinnasta. Liikkuvuus ei ollut uusi sana, mutta asiakirjoissa ja lehdistössä sitä käytettiin kiertoilmauksena työttömän velvollisuuksien lisäämiselle ja oikeuksien rajaamiselle. Liikkuvuuden lisäämisen tarkoituksena oli saada aikaan joustavammat työmarkkinat. ”Joustavat työmarkkinat” kuulostaa paremmalta kuin velvollisuuksien lisääminen. Työvoiman joustavuutta korostamalla vastuu työttömyydestä siirtyi työnhakijalle itselleen ja siten oli yksilön velvollisuus vastaanottaa töitä entistä laajemmilla ehdoilla. Työmarkkinoiden joustavoittaminen oli työttömien harteilla. Vaikka työnantajien taholla vaadittiin joustavuutta työmarkkinoihin, työttömyysturva perustui yhä jäykkään ajatukseen pysyvien työsopimusten kokoaikatyöstä. Yhtenäistämistä korostettiin periaatteissa, mutta käytännössä yhtenäistäminen oli usein yhtenäistämistä tiukemman tulkinnan mukaan.

Kaikkien työttömien ansiot paranivat verrattuna palkansaajiin, mutta työttömien väliset tuloerot kasvoivat. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on keskitytty vain tulojen paranemiseen, ei siihen, millä tavalla tulot paranivat. Jo valmiiksi parempaa työttömyysturvaa saavat ansioturvalaiset hyötyivät uudistuksesta enemmän kuin perusturvaan kuuluvat. Uudistuksen tarkoituksena oli luoda yhtenäiset käytänteet perusturvan ja ansioturvan saamiselle, mutta käytännössä työura ja työttömyyskassaan kuuluminen lisäsivät taloudellista suojaa ja estivät joutumasta tarveharkinnan kohteeksi. Laista hyötyjiä olivat lyhyen aikaa työttömänä olevat perheelliset ansioturvalaiset. Tämä vahvistaa käsitystä työhistorian merkityksestä sekä työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallasta. Liikkuvuuden takia työttömän oikeuksien kaventuminen kohtasi kuitenkin molempia työttömien ryhmiä, vaikka perusturvaan kuuluvat saivat karensseja ansioturvalaisia useammin. Ahkeruus täytyi osoittaa toiminnalla, ja muussa tapauksessa oletus oli, että työtön ei hakisi töitä pakottamatta.

Tutkimus antaa viitteitä siitä, että sosiaaliturvaa kiristettiin jo talouden nousukaudella, vaikka tason leikkaukset työttömyysturvaan tehtiin vasta 1990-luvulla. Sosiaaliturvan taso parani kaikkien osalta, mutta oikeudet kiristyivät myös kaikkien osalta. Vaikka ansioturvalaiset saivat paremmat edut koskien sosiaaliturvan tasoa, myös heitä koskivat oikeuksien kapeneminen muuttovelvollisuuden, ammattisuojan aja karensien osalta. Sosiaaliturvan kiristävää vaikutusta voisi tutkia vielä monipuolisemmin kuin vain työttömyysturvan osalta. Vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksesta olisi perusteltua myös tutkia lainsäätäjien taloususkomuksia. Jatkotutkimuksessa tulisi selvittää Suomen asema verrattuna 1980-luvun kansainvälisen sosiaaliturvan ja talouskasvun keskinäiseen suhteeseen. Tutkimus antoi viitteitä työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallasta, mutta 1980-luvun kontekstissa olisi tärkeää tarkemmin arvioida työntekijöiden ja työnantajien voimatasapainoa suomalaiseseen sosiaalipolitiikkaan.

Lähteet

Alkuperäislähteet

Arkistolähteet

Elinkeinoelämän keskusarkisto (ELKA), Suomen työnantajain keskusliitto (STK), Pöytäkirjat hallitus

448/78, 28.9.1978.

366/84, 1.3.1984.

Työväen arkisto, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK), SAK:n edustajakokous

12.2.1981 Luonnos SAK:n edustajakokoukseen. ”SAK:n tavoitteet 1980-luvulla”.

15.5.1981 SAK:n hallituksen esitys SAK:n XII edustajakokoukselle ohjelma-asiakirjaksi, ”SAK:n tavoitteet 1980-luvulla.”

Painetut lähteet

Eduskunnan kirjasto (EK), komiteamietinnöt,

Komiteamietintö 1979:27. Työttömyysturvakomitean mietintö.

Työttömyysturvatoimikunnan mietintö 1982:34.

EK, Eduskunta.fi, 1984 valtiopäivät,

HE 38/1984. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (viitattu 24.10.2019).

Sosiaalivaliokunnan mietintö (SoVM) n:o 8/1984. Esitykset n:ot 38 ja 94 (viitattu 24.10.2019).

EK, Vuoden 1984 valtiopäivät, Pöytäkirjat 1, istunnot 1 – 46, 1.2.-9.5.1984,

6.4.1984, Esitellään Hallituksen esitys nro 38, 713-715.

10.4.1984, Ehdotukset työttömyysturvalaiksi, 745-798.

EK, Vuoden 1984 valtiopäivät, Pöytäkirjat 2, istunnot 47 – 89, 10.5.-27.9.1984,

21.6.1984, 1. käsittely (1602–1651).

21.6.1984, 2 käsittely (1671–1678).

26.6.1984, 2 käsittely (1693–1701).

29.6.1984, 3 käsittely, (1783–1815).

Kansalliskirjasto (KK), Suomen asetuskokoelma, 1917 – 1981,

Työttömyyskassalaki 125 /1934.

Työllisyyslaki 946/1971.

Työllisyysasetus 948 / 1971.

Asetus työvoiman liikkuvuuden edistämisestä 949/1971.

Työttömyyskassa-asetus 513 / 1971.

KK, Suomen säädöskokoelma, 1981 – .,

Asetus työvoiman liikkuvuuden edistämisestä: 575/1983, 44/1980, 1004/1981.

Työttömyysturvalaki 602/1984.

OECD-Data, Long term unemployment rate. <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm>, (viitattu 4. 9 2019).

Tilastokeskus, Tilastokoulu,

https://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=5&subject_id=6&page_type=sisalto, (viitattu 4. 9 2019).

Valtioneuvosto. valtioneuvosto.fi,

Hallitukset ja ministerit -raportti. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>, (viitattu 11.11.2019).

Sorsa IV hallituksen ohjelma 11.5.1983. https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/63-paaministeri-kalevi-sorsan-iv-hallituksen-ohjelma (viitattu 11.11.2019).

Lehdistö

Helsingin Sanomat, 1984.

Tutkimuskirjallisuus

Aho Simo, Koski Pasi. *Yrittäjyyden rakennemuutos ja kasvualat*. Työpoliittinen tutkimus, Helsinki: Työministeriö, 1995.

Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti. *Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus*. Saarijärvi: Sosiaalija terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 141, Gummeruksen kirjapaino, 2004.

Alasuutari, Pertti. ”Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen - miten muutos oli ideologisesti mahdollinen.” *Yhteiskuntapolitiikka*, 2004: 1-16.

Bergholm, Tapio. *Tulopolitiikan aika II: Laatia ja vapaa-aikaa: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö vuodesta 1977*. Porvoo: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2018.

- Blyth, Mark. "The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change." *World Politics*, nro 54 (October 2001): 1-26.
- Craig, Gary. *Handbook On Global Social Justice*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., Inc., 2018.
- Gerven, Minna van. *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms: A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980-2006*. Helsinki: Kela, Research Department,, 2008.
- Idström, Ilari. "Oikeutta työhön vai pakkotyöllistämistä?: Lex Leppänen - vuoden 1987 työllisyyslain synty." *Pro gradu*. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2012.
- Jaakkola, Jouko. *Armeliaisuus, Yhteisöapu, Sosiaaliturva: Suomalaisten Sosiaalisen Turvan Historia*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994.
- Jensen-Eriksen, Niklas. "Metsäteollisuus, markkinat ja valtio 1973–1995. (Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia; Vol. 1055; 5)." Teoksessa *Metsäteollisuuden maa*, tekijä: Markku Kuisma, 27-189. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2008.
- Jukka, Pirkko. *Yrittäjyys Suomessa: Keskeisiä Tilastoja Ja Aikasarjoja Yrittäjyydestä*. Helsinki: Työministeriö, 1995.
- Julkunen, Raija. *Suunnanmuutos - 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2001.
- Kalela, Jorma. *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1989.
- Kari, Markus. *Suomen rahoitusmarkkinoiden murros 1980-luvulla*. Helsinki: Into, 2016.
- Koistinen, Pertti. *Työ, työvoima ja politiikka*. Tampere: Vastapaino, 2014.
- Mansner, Markku. *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa: Suomen työnantajain keskusliitto 1956-1982*. Helsinki: Teollisuuden kustannus, 1990.
- . *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa: Suomen työnantajain keskusliitto 1980-1992*. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto, 2005.
- Marttila, Arla Helena. "Aktivointipolitiikka yhteisöreaktiona." *Pro gradu tutkielma*. Helsinki: Valtiotieteellinen tiedekunta, Helmikuu 2016.
- Meinander, Henrik, and Paula Autio. *Suomen Historia: Linjat, Rakenteet, Käännekohtat*. Helsinki: WSOY, 2006.

- Mishra, Ramesh. *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Niemi, Mari K., Tapio Raunio, ja Ilkka Ruostetsaari. *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2017.
- . *Poliittinen Valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2017.
- Niklas Jensen-Eriksen, Maiju Wuokko, Elina Kuortelahti, Henrik Tala, Aaro Sahari. "Pitkät Kihlajaiset käsikirjoitusluonnos. Wuokko: Tulopolitiikan vastahakoiset tukipilarit 15.5.2019." ei pvm.
- Outinen, Sami. "From Steering Capitalism to Seeking Market Acceptance." *Scandinavian Journal of History*, nro 42:4 (2017): 389-413.
- Rogne, Leah. *Social Insurance and Social Justice: Social Security, Medicare, and the Campaign against Entitlements*. New York, NY: Springer Pub, 2009.
- Ruostetsaari, Ilkka. *Vallan Ytimessä: Tutkimus Suomalaisesta Valtaeliitistä*. Helsinki: Gaudeamus, 1992.
- Siltala, Juha. *Työelämän Huonontumisen Lyhyt Historia: Muutokset Hyvinvointivaltioiden Ajasta Globaaliin Hyperkilpailuun*. Helsinki: Otava, 2004.
- Suoranta, Anu. *Halvennettu työ: Pätkätyö ja sukupuoli sopimusyhteiskuntaa edeltävissä työmarkkinakäytännöissä*. Tampere: Vastapaino, 2009.
- Ville Pernaa, Mari Niemi. *Suomalaisen Yhteiskunnan Poliittinen Historia*. Helsinki: Edita, 2008.
- Wuokko, Maiju. "Markkinatalouden etujoukot: Elinkeinoelämän valtuuskunta, Teollinen keskusliitto ja liike-elämän poliittinen toiminta 1970-1980-lukujen Suomessa." *Väitöskirja*. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2016.
- Wuokko, Maiju. "The curious compatability of consensus, corporatism, and neoliberalism: The Finnish business community and the retasking of a corporatist welfare state." *Business History*, 2019: 1-18.
- Vähätalo, Kari. *Työttömät Ja Työttömyysturvauudistus: Tutkimus Vuoden 1985 Työttömyysturvauudistuksen Työvoima- Ja Sosiaaliturvapolitiittisista Vaikutuksista*. Helsinki: Työvoimaministeriö, 1988.
- Yliaska, Ville. *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into, 2014.

Liitteet

Liite 1

Tilastoaineisto: Työllisyys ja työttömyys Suomessa 1900-2017

Aineistokyselyn Tilastokeskukselle tehnyt: Lotta Pirhonen.

Tilastoaineiston pohjalta kuvat tehnyt: Maija Absetz.

Tilastossa käytetyt lähteet

Ks. Päivi Keinänen (*Suomen vuosisata*, s. 74 - 77 ja 78 - 79, Tilastokeskus 1999):

Työvoimatilasto. Tietoja työllisyydestä, työttömyydestä ja työvoimasta vuosilta 1960- 1991

Tilastokeskus, SVT Työmarkkinat 1993:7, s. 20

Tilastokeskus, työvoimatutkimuksen aikasarja 1989 - 2006.

Aikasarjassa tapahtuneet muutokset ja tilastoon liittyvät huomiot

Työttömät: vuosina 1900-1906 satunnaista köyhäinapua saaneet, vuosina 1907-1957 työhakemusten vuosikeskiarvot vuodesta 1959 eteenpäin työvoimatutkimuksen mukaan

Työlliset: vuosina 1900-1958: Hjerppe, R. 1988. Suomen talous 1860-1985. Kasvu ja rakennemuutos., s. 148, (163-171). Suomen Pankin kasvututkimuksia XIII. Valtion painatuskeskus: Helsinki. Vuodesta 1959 eteenpäin työvoimatutkimuksen mukaan.

Työttömyysaste: vuosina 1900-1957 Tiaisen arvio (Tiainen, P. 1994. Taloudellisen kasvun tekijät Suomessa. Työvoiman, pääoman ja kokonaistuottavuuden osuus vuosina 1900-90., s. 189-190, liitteet L40-L42 ja L94-96. Kansantaloudellisia tutkimuksia. Helsinki. Vuodesta 1959 eteenpäin työvoimatutkimuksen mukaan

Työvoimatutkimuksen tiedot vuodesta 1959 lähtien.

Vuodesta 1960 vuoteen 1982 tiedot on kerätty postitiedusteluna.

Vuonna 1983 tiedonkeruu muutettiin postitiedustelusta puhelinhaastatteluksi. Vastauskato pieneni noin 30 prosentista 3-4 prosenttiin. Vuoden 1982 viimeisellä neljänneksellä tehtiin haastattelemalla rinnakkaismittaus, minkä pohjalta vuosien 1970 -1982 tietoja on korjattu.

Vuosien 1970-1982 tietoja on korjattu taannehtivasti haastattelututkimuksen avulla

Työvoima: Vuoteen 1964 asti 15 täyttäneet, 1965 alkaen 15-74-vuotiaat

Vuonna 1976 työvoimatiedustelun menetelmä ja sisältö uudistettiin.

Työttömyyseläkeläisistä luettu työttömiksi vain työtä etsineet (1980-).

Vuodesta 1989 aikasarja vastaa ILO:n työttömyyden määritelmää. Vuodet 1989-1998 korjattu taannehtivasti.

Liite 2

Lyhenteet

EK	Eduskunnan kirjasto
Elka	Suomen Elinkeinoelämän Keskusarkisto
HE	Hallituksen esitys
HS	Helsingin Sanomat
Kesk.	Suomen Keskusta
KK	Kansalliskirjasto
KM	Komiteanmietintö
Kok.	Kansallinen Kokoomus
RKP	Suomen ruotsalainen kansanpuolue
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SMP	Suomen Maaseudun Puolue
SoVM	Sosiaalivaliokunnan mietintö
STK	Suomen Työnantajain Keskusliitto
TA	Työväen arkisto
Vp	valtiopäivät
1-3K	1.-3. Käsittely