

**SUOMALAINEN TYÖPOLITIikka, ALUEPOLITIikka JA  
KANSAINVÄLINEN SOSIAALIPOLITIikka JA NIIDEN  
KEHITYS NYKYTILAAN.**

Taloushistorian pro gradu –tutkielma  
Jyväskylän yliopiston historian  
laitoksella kevätlukukaudella 2002.

Heikki Kuokka

## JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

HUMANISTINEN TIEDEKUNTA	Historian laitos
Tekijä: Heikki Kuokka	
Työn nimi: Suomalainen työpolitiikka, aluepolitiikka ja kansainvälinen sosiaalipolitiikka ja niiden kehitys nykytilaan	
Oppiaine: Taloushistoria	Työn laji: Pro gradu-tutkielma
Aika: Kevätlukukausi 2002	Sivumäärä: 93
<p>Tiivistelmä: Tutkielmassa tarkastellaan suomalaisen työpolitiikan, työvoimapolitiikan ja työsuojelupolitiikan sekä aluepolitiikan ja kansainvälisen sosiaalipolitiikan nykytilaa osana yleistä yhteiskuntapolitiikkaa. Työpolitiikan tarkastelun kohteina ovat mm. työsopimuskenttä osapuolineen ja sopimuksineen, työvoimapolitiikan vastaavasti tavoitteet ja keinot, ja työsuojelussa toimintamuodot. Aluepolitiikassa tarkastellaan alueteorioita Suomen kannalta ja kansainvälisessä sosiaalipolitiikassa kehitysyhteistyön muotoja ja syitä. Lisäksi kaikkien politiikan lohkojen osalta tarkastellaan niiden kehityskulkuja viimeisten vuosikymmenten ajoilta.</p> <p>Abstract: In this study I take a look at the present situation of the Finnish labor, regional, and international social politics as a part of general Finnish social politics. The subjects of examination of labor politics are industrial relations, the aims and means of labor politics and the practices of labor protection. Concerning regional issues, I examine Finnish regional theories, and when it comes to international social politics, the forms and reasons of development politics. Finally I study the formation of these branches of politics during the latest decades.</p>	
Asiasanat: työpolitiikka, aluepolitiikka, kansainvälinen sosiaalipolitiikka	
Säilytyspaikka: Historian laitos	

# SISÄLTÖ

JOHDANTO		5
OSA 1: TYÖPOLITIIKKA		6
TYÖSUHDEPOLITIIKAN NYKYTILA		7
1	Työmarkkinaosapuolet	7
2	Nykyinen sopimuskenttä	11
3	Työmarkkinasopimusten päämuodot	18
4	Työriitojen sovittelujärjestelmä	21
TYÖSUHDEPOLITIIKAN HISTORIAALLINEN KEHITYS		24
1	Ammattiliittojen synty	24
2	Työntekijäin järjestäytyminen Suomessa	24
3	Työnantajien järjestäytyminen Suomessa	29
TYÖVOIMAPOLITIIKKA		31
TYÖVOIMAPOLITIIKAN NYKYTILA		32
1	Työvoimapolitiikan hallinto	32
2	Työvoimapolitiikan tavoitteet	33
3	Työvoimapolitiikan keinot	35
4	Työttömän toimeentuloturva	41
TYÖVOIMAPOLITIIKAN HISTORIAALLINEN KEHITYS		45
1	Työvoimapolitiikan kehittyminen	45
2	Työvoimapolitiikan aikaisemmat tavoitteet	46

TYÖSUOJELU		48
TYÖSUOJELUN NYKYTILA		49
1	Työsuojelupolitiikan osa-alueet	49
2	Työsuojelun hallinto	51
3	Työsuojelun valvonta	53
TYÖSUOJELUN HISTORIALLINEN KEHITYS		54
1	Työsuojelun alku	54
2	Työmarkkinajärjestöjen työsuojelusopimukset	56
OSA 2: ALUEPOLITIIKKA		58
ALUEPOLITIIKAN NYKYTILA		58
1	Aluetalouden teoriaa	58
2	Teoriat ja suomalainen käytäntö	60
3	Nykyinen aluepolitiikkamme	61
ALUEPOLITIIKAN HISTORIALLINEN KEHITYS		65
1	Kehitysaluepolitiikasta aluepolitiikkaan	65
2	Aluepoliittisen lainsäädännön kehitys	67
OSA3: KANSAINVÄLINEN SOSIAALIPOLITIIKKA		70
KANSAINVÄLISEN SOSIAALIPOLITIIKAN NYKYTILA		71
1	Kehitysapu ja kehitysyhteistyö	71
2	Kehitysmaat ja alikehityksen indikaattorit	78
3	Kehityserojen syitä	80
4	Kehitysyhteistyön muodot	81

## KANSAINVÄLISEN SOSIAALIPOLITIIKAN HISTORIAALLINEN KEHITYS

		85
1	Kansainvälisen sosiaalipolitiikan alku	85
2	Suomen kehitysyhteistyön historiaa	86

## OSA 4: TIEDON LÄHTEET 89

LÄHDELUETTELO	89
HYÖDYLLISIÄ INTERNET-OSOITTEITA	92

## JOHDANTO

Tässä tutkielmassa on käsitelty suomalaisesta näkökulmasta työpolitiikkaa, aluepolitiikkaa sekä kansainvälistä sosiaalipolitiikkaa. Kussakin politiikan lohkon käsittelyssä on sama perusperiaate; ensin tarkastellaan sen nykytilaa ja sitten luodaan katsaus sen kehittymiseen aikojen saatossa.

Käsittelyssä nykyhetki edeltää mennyttä aikaa.

Nykytilan käsittelyn tavoitteena on antaa riittävän selkeä kuva kunkin politiikan lohkon tämänhetkisestä tilasta sekä tilastoin että selityksin. Lähdeviitteiden tarkoituksena on paitsi varmentaa tietoa, myös ohjata lukijaa hakemaan tarvittaessa lisätietoa käsiteltävästä asiasta. Lähdeviitteissä ohjataan myös internet-lähteisiin, koska useinkin ajanmukaisimman tiedon löytyy nykyään verkosta. Ja tavallisesti sen luotettavuuskin on normaalin lähdekritiikin edellyttämällä tasolla.

Kunkin politiikkalohkon historiallista kehitystä ja taustaa selvitetään lyhyesti osioiden lopussa. Historiallisella kehityksellä pyritään valaisemaan käsiteltävän politiikan syntyä ja muotoutumista nykyiseen malliinsa. Historiallisen taustan selvityksen ajallinen syvyys vaihtelee asioittain.

Tutkielman lopussa on lähdeluettelon ohella käsiteltävien asioiden suhteen käyttökelpoisten internet-osoitteiden luettelo.

Mikkelissä, huhtikuussa 2002.

Heikki Kuokka

## **OSA 1: TYÖPOLITIikka**

### **Työpolitiikka-käsitteen määrittely**

Työpolitiikalla tarkoitetaan sitä yhteiskuntapolitiikan osa-aluetta, joka tarkastelee ihmisen ja hänen työnsä välisiä suhteita. Työpolitiikan katsotaan tavallisimmin koostuvan työsuhdepolitiikasta, työpalkkapolitiikasta, työvoimapolitiikasta ja työsuojelupolitiikasta. Tarkastelijasta riippuen jako voi tosin olla toinenkin. (Ks. esimerkiksi Raunio 1986, 287-292, työpalkkapolitiikka voidaan tosin jättää poisikin, esimerkiksi Koivula et al. 1994, 15, ks. myös Kasvio 1994, 224-226, Nieminen 1955, 105-107, Auvinen 1972, 156).

Tässä esityksessä käytetään jaottelua työsuhde-, työvoima- ja työsuojelupolitiikkaan. Tällöin palkkauksen muodostumiseen kuuluvat asiat nähdään osana työsuhteen muotoutumista.

Jos ja kun työllisyyteen vaikuttaminen nähdään laaja-alaisesti yhteiskuntapolitiittisena kysymyksenä, on tapana käyttää käsitettä työllisyyspolitiikka. Työllisyyspolitiikalla tarkoitetaan tällöin yhteiskunta-politiikan eri lohkojen (siis mm. talous-, koulutus- ja sosiaalipolitiikan) toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan työllisyyteen. Työllisyyteen vaikuttavat myös valtion ulkopuoliset asiat, esimerkiksi harjoitettava kauppasopimuspolitiikka ja ulkopolitiikka, mutta erityisesti kansainvälisen talouden tila.

## **TYÖSUHDEPOLITIIKAN NYKYTILA**

### **1. Työmarkkinaosapuolet**

Suomen työmarkkinat ovat eräät maailman järjestäytyneimmistä; palkansaajista neljä viidesosaa kuuluu johonkin kolmen keskusjärjestön alaiseen ammattiliittoon. Myös työnantajapuolen järjestäytyminen on käytännössä miltei täydellistä. Yksityisellä puolella työnantajilla on valittavissa kaksi keskusjärjestöä ja sen lisäksi valtiolla, kunnilla ja kirkolla on omansa.

Voidaankin sanoa, että liitto löytyy joka lähtöön, kuten työmarkkinajärjestöjen julkaisu toteaa (Työmarkkina-avain 2001, 39).

### **Palkansaajakeskusjärjestöt**

Palkansaajien keskusjärjestöjä on tällä hetkellä kolme: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK), Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja korkeakoulutettujen ja erityiskoulutettujen keskusjärjestö AKAVA.

#### **SAK**

SAK:n alaisissa liitoissa, joita on yhteensä 23, on yli miljoona suomalaista palkansaajaa. Heistä 46 prosenttia työskentelee teollisuudessa, 24 julkisella sektorilla ja loput yksityisissä palveluissa.

SAK:n korkein päättävä elin on joka viides vuosi kokoontuva edustajakokous, joka valitsee järjestölle puheenjohtajan ja hallituksen. Edustajakokousten välillä ylin päätösvalta on valtuustolla (ks. lisää [www.sak.fi](http://www.sak.fi)).



## STTK

Keskusjärjestöön kuuluu 21 jäsenliittoa, joissa on yli 600 000 jäsentä. Jäsenistö työskentelee kaikilla työnantajasektoreilla ja yli kaksi kolmannesta on naisia. STTK laajeni voimakkaasti vuonna 1993, kun entisen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliiton (TVK) jäsenliitot liittyivät STTK:hon.

Ylintä päätösvaltaa järjestössä käyttää joka neljäs vuosi kokoontuva liittokokous. Liittokokous valitsee järjestön puheenjohtajan, valitsee hallituksen ja liittovaltuuston jäsenet sekä päättää toiminnan yleisistä suuntaviivoista (ks. lisää [www.sttk.fi](http://www.sttk.fi)).

## AKAVA

AKAVA:lla on ainakin toistaiseksi keskusjärjestöistä eniten jäsenliittoja, kaikkiaan 32. Jäsenistöä on yli 400 000. Jäsenistöstä hieman yli puolet työskentelee julkisen sektorin palveluksessa.

Ylintä valtaa AKAVA:ssa käyttää liittokokous, joka valitsee toiminnan johtamista varten puheenjohtajan ja hallituksen (ks. lisää [www.akava.fi](http://www.akava.fi)).

## **Työnantajakeskusjärjestöt**

### Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT)

Keskusliitto on etupäässä teollisuuden, rakennustoiminnan ja teollisuutta tukevien palvelualojen yritysten etujärjestö. Jäsenliittoja on 29, jäsenyrityksiä noin 6 000, ja yritysten palveluksessa on yli puoli miljoonaa ihmistä.

Roolinsa mukaisesti TT on mukana valmistelemassa poliittisia ja taloudellisia päätöksiä, joilla on vaikutusta yritysten toimintaan. Keskusjärjestö avustaa ja koordinoi liittojensa työehtosopimusneuvotteluja ja on tarvittaessa mukana tulopoliittisissa ja keskitetyissä ratkaisuisissa.

Hallintoa johtaa liittojen valitsema edustajisto, joka nimeää TT:n hallituksen (ks. lisää [www.tt.fi](http://www.tt.fi)).

#### Palvelutyönantajat ry (PT)

Palvelutyönantajat ry edustaa yksityisiä palvelualoja. Keskusjärjestö edustaa yli 8 000 jäsenyritystä, jotka työllistävät 300 – 400 000 työntekijää. Varsinaisia jäsenliittoja on 12 ja lisäksi 14 eri alojen työnantajayhdistystä.

Keskusjärjestön korkeinta päätösvaltaa käyttää liittojen valitsema edustajisto, joka puolestaan valitsee hallituksen (ks. lisää [www.palvelutyonantajat.fi](http://www.palvelutyonantajat.fi)).

#### Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT)

Noin neljäsosa palkansaajista toimii kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa ja heidän työnantajiaan edustaa Kunnallinen työmarkkinalaitos. Kuntia ja kuntayhtymiä on Suomessa lähes 700 ja työntekijöitä yli 400 000.

KT neuvottelee ja sopii kunta-alan virka- ja työehtosopimukset henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa. Näitä ovat Kunta-alan unioni, AKA-VA-JS, Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö (TNJ) ja Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö (KTN). Kunnallinen työmarkkinalaitos hoitaa niiden kanssa kuntatyönantajien edunvalvonnan.

Käytännön toiminnassa kunnallisia työnantajia edustaa työmarkkinalaitoksen valtuuskunta, jonka jäsenet nimittää sisäasiainministeriö nelivuotiskausiksi (ks. lisää [www.kuntatyonantajat.fi](http://www.kuntatyonantajat.fi)).

## Valtion työmarkkinalaitos (VTML)

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto toimii valtion työmarkkinalaitoksena valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan johdossa. Kaikki valtion virastot kuuluvat sen toimialaan.

Valtiolla on hieman yli 100 000 palkansaajaa; virkasuhteisia noin 80 prosenttia ja loput työsopimussuhteessa. Valtion työmarkkinalaitos edustaa valtio-työnantajaa työmarkkinoilla ja tulopoliittisissa neuvotteluissa, solmii tarvittavat virka- ja työehtosopimukset ja muutenkin ohjaa valtion virastojen työnantajatoimintaa (ks. lisää [www.vm.fi/vtml](http://www.vm.fi/vtml)).

## Kirkon sopimusvaltuuskunta (KiSV)

Evankelis-luterilaisten seurakuntien puolesta työnantajaosapuolena toimii kirkon sopimusvaltuuskunta, joka edustaa lähes 600 seurakuntaa. Kirkolla on palveluksessaan noin 20 000 henkilöä.

Kirkolliskokous valitsee sopimusvaltuuskunnan 11 jäsentä neljäksi vuodeksi kerrallaan (ks. lisää [www.evl.fi/kisv](http://www.evl.fi/kisv)).

## **Muita työmarkkinakentän toimijoita**

Edellä olevien palkansaajajärjestöjen ja työnantajajärjestöjen lisäksi työmarkkinoilla toimii muitakin eturyhmiä, jotka omalta osaltaan vaikuttavat työmarkkina-asioissa. Kenties merkityksellisimmät järjestöt tässä mielessä ovat yrittäjien ja maataloustuottajien etujärjestöt.

## Suomen Yrittäjät

Yrittäjäjärjestön mukaan Suomessa on noin 220 000 yritystä, joista 99,8 prosenttia työllistää vähemmän kuin 250 henkilöä. Yritysten lukumäärä on suhteellisesti vähemmän kuin monissa vertailumaissa, siksi yrittäjät ovat katsoonee aiheelliseksi perustaa järjestön ajamaan etujaan.

Järjestön mukaan yli puolet päätoimisten yrittäjien yrityksistä kuuluu jäsenenä Suomen Yrittäjiin (ks. lisää [www.yrittajat.fi](http://www.yrittajat.fi)).

## Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry (MTK)

MTK edustaa nimensä mukaisesti maataloudesta ja metsätaloudesta elantonsa saavia ihmisiä. Jäsenmäärä on noin 175 000 ja heidän paikallisena yhdyssiteenään keskusjärjestöön ovat maataloustuottajayhdistykset. Myös metsänhoitoyhdistykset kuuluvat järjestön perusorganisaatioon.

Järjestön toiminnassa on painottunut Suomen EU-jäsenyyden myötä pyrkimykset vaikuttaa Euroopan unionin maatalous- ja metsätalous-politiikkaan ja tukijärjestelmiin siten, että suomalaisen maataloudesta tai metsätaloudesta tulonsa saavan väestönosan edut tulisivat mahdollisimman hyvin hoidetuksi. Tässä mielessä MTK:lla on ollut EU-jäsenyyden myötä ehkä suurimmat muutospaineet kaikista työmarkkinakentän toimijoista (ks. lisää [www.mtk.fi](http://www.mtk.fi)).

## **2. Nykyinen sopimuskenttä**

### **Sopimisen eri tasot**

Suomalainen työmarkkinatoiminta perustuu neuvottelamiseen, sopimiseen ja sovitteluun. Sopimuksia tehdään eri tasoilla ja eri osapuolten kesken. Kansainvälistyminen on tuonut mukanaan kansainvälisen tason sopimista; Euroopan unionin laajuisia sopimuksia tekevät palkansaajien eurooppalainen

yhteenliittymä Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY, ks. [www.etuc.org](http://www.etuc.org)) ja työnantajien etujärjestöt UNICE (ks. [www.unice.org](http://www.unice.org)) ja CEEP. (ks. [www.ceep.org](http://www.ceep.org)). Unionin tasolla on sovittu mm. vanhempainlomasta, osa-aikatyöstä ja määräaikaisestä työstä (Työmarkkina-avain 2001, 8).

Nykyisen sopimisen eri tasot voidaan kuvata esimerkiksi seuraavasti:

TYÖNANTAJATASO                      SOPIMUS                      TYÖNTEKIJÄTASO

TYÖNANTAJATASO	SOPIMUS	TYÖNTEKIJÄTASO
UNIC/CEEP	Eurooppa-tason sopimukset	EAY
Työnantajien keskusjärjestöt	Keskitetyt sopimukset	Palkansaajakeskusjärjestöt
Työnantajaliitot	Työehtosopimukset	Ammattiliitto
Työnantaja	Paikalliset sopimukset	Työntekijöiden edustaja / luottamusmies
Työnantaja	työsopimus	Työntekijä

Lähde: Työmarkkina-avain 2001, 8.

Viime aikoina sopimisen painopiste on etenevässä määrin siirtynyt paikallistasolle. Siirtymistä on perusteltu paikallisten olojen paremmalla huomioon ottamisella ja joustavuuden lisäämisellä sekä Euroopan unionin aiheuttaman kilpailun lisääntymisen huomioimisella. Myös euroalueen mukanaan tuoman entisen kaltaisen valuuttakurssi- ja korkopoliittisen suojan poistuminen on vaikuttanut asiaan.

### **Työmarkkinajärjestöjen neuvottelusuhteet**

Työmarkkinaosapuolilla on perinteisesti ”omat” neuvotteluosapuolensa, joiden kanssa ne tekevät eriasteisia sopimuksia. Osapuolet määräytyvät yksinkertaisesti tarpeen mukaan. Niinpä TT:lla on sopimussuhteet SAK:n ja STTK:n kanssa. TT:n kuuluvat työnantajaliitot ovat viime vuosina solmineet

työehtosopimuksia noin 150 työntekijäjärjestön kanssa. TT:lla on yleissopimus SAK:n ja STTK:n kanssa.

Palvelutyönantajilla on vastaavasti sopimussuhteet sellaisten SAK:n ja STTK:n jäsenliittojen kanssa, joiden jäseniä on palvelutyönantajien liittojen alaisilla aloilla. Vuosittain palvelutyönantajilla on voimassa yli 100 työehtosopimusta.

Kunnallisella puolella työehtosopimus syntyy samassa järjestyksessä kuin kunnallinen virkaehtosopimuskin. Näin ollen työnantajia edustaa Kunnallinen työmarkkinalaitos ja työntekijäpuolta julkisten toimialojen ammattijärjestö (Kunta-alan Unioni, AKAVA-JS, TNJ ja KTN).

Valtion työehtosopimusjärjestelmän piiriin kuuluvat kaikki ne valtion työntekijät, jotka eivät ole virkamiehiä. Työehtosopimuksia on voimassa lähes 200. Lisäksi työehtosopimuksen ulkopuolella, pelkästään henkilökohtaisen työsopimuksen piirissä on muutamia tuhansia työntekijöitä. Valtion työehtosopimuksista neuvottelevat suoraan virastot ja laitokset työntekijöitä edustavien ammattiliittojen kanssa.

Työehtosopimuslain mukaan sovitaan niistä ehdoista, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa on noudatettava. Sopimusvapauden rajat ovat väljemmät kuin virkaehtosopimuspuolella. Tärkeimpänä sopimuskohteena ovat palkat erilaisine lisineen, työaikaan koskevat määräykset sekä erityisesti viime vuosina luottamusmiestä ja työsuojelehenkilöitä koskevat määräykset. Varsinkin ns. tulopolitiikan aikana (1968-) monet sosiaalipoliittiset kysymykset ovat olleet neuvottelukohteina.

## **Työehtosopimusjärjestelmä**

Työnantajaliiton ja ammattiliiton päästyä yksimielisyyteen alan työehdoista syntyy työsopimus. Tavallisimmin kysymyksessä ovat yksityisen sektorin osapuolet, mutta myös julkisen sektorin piirissä sovitaan työehtosopimuksia

niiden työntekijöiden osalta, jotka eivät ole virkasuhteessa valtioon tai kuntaan.

Työehtosopimuslain (TESL) ensimmäisen pykälän mukaan työehtosopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jonka työnantaja tai rekisteröity työnantajan yhdistys tekee rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen kanssa ehdoista, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa on muuten noudatettava.

Työehtosopimus (yhteisöllinen työsuhde) on työsopimusta (yksilöllinen työsuhde) korkeammalla normitasolla, jota yleensä on noudatettava yksityisten työnantajien ja työntekijöiden välisissä työsopimuksissa. Työsopimuslain 17 pykälään sisältyy myös palkkaa koskeva työehtosopimusviittaus, jonka mukaan työnantajan on maksettava vähintään voimassa olevan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. TESL:n 1 §:n mukaan sopimusoikeus on annettu yhdistyksille, joiden varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu osapuolten etujen valvominen työsuhteissa .

Työehtosopimus on aina tehtävä kirjallisesti. Se voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi, jolloin se voidaan irtisanoa päättymään kolmen kuukauden kuluessa irtisanomisesta. Työehtosopimuslain mukaan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus koskee niitä työnantajia ja yhdistyksiä, jotka ovat tehneet työehtosopimuksen, ja niitä rekisteröityjä yhdistyksiä, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat sopimuksen tehneiden yhdistysten alayhdistyksiä sekä niitä työnantajia ja työntekijöitä, jotka ovat sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä tai sopimuksen voimassaolon aikana ovat olleet niiden jäseniä.

Työehtosopimuslain 6 pykälän mukaan työsopimus on mitätön niiltä osin, joissa sopimus on ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa. Jokaiseen työehtosopimukseen liittyy jo lain nojalla työrauhavelvoite. Työehtosopimus velvoittaa siihen osallisia välttämään sopimuskautena kaikkia työtaistelutoimia, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen (ns. passiivinen työrauhavelvoite). Laki velvoittaa lisäksi työmarkkinajärjestöjä huolehtimaan siitä, että myös niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät noudattavat työehtosopimusta (ns. aktiivinen työrauhavelvoite).

Työehtosopimusta rikkonut osapuoli voidaan tuomita maksamaan hyvityssakkoja. Lain 7 §:n mukaisesti työnantajayhdistysten, työntekijäyhdistysten ja työnantajien korkein hyvityssakko voi olla 23 500 euroa. Yksityinen työntekijä voidaan tuomita korkeintaan 230 euron hyvityssakkoon. Lain mukaan valtioneuvoston on tarkistettava joka kolmas vuosi hyvityssakkojen taso vastaamaan rahan arvon muutoksia. Virkaehtosopimuslainsäädännössä ovat vastaavat kohdat.

Työehtosopimuslain mukaan työehtosopimus voidaan solmia myös työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välillä. Käytännössä kuitenkin keskusjärjestöjen sopima runkosopimus tulee sitovaksi työehtosopimukseksi vasta, kun keskusjärjestöjen alaiset liitot ovat allekirjoittaneet sopimuksen.

### **Valtion virkaehtosopimusjärjestelmä**

Kun työsopimussuhde on sekä yksityisellä että julkisella sektorilla yksityisoikeudellinen suhde, virkasuhteessa on kysymys julkisoikeuteen kuuluvasta sopimussuhteesta. Työsopimus syntyy molempien osapuolten yhtäpitävillä tahdonilmaisuilla. Sen sijaan virkasuhteesta määrää yksin julkisviranomainen.

Valtiovalta käytti virkaehtokysymyksissä pitkään isännänvaltaansa, sillä vasta vuonna 1943 säädettiin neuvotteluoikeuslaki (82/1943), joka kosketteli periaatteellisia ja yleisluonteisia virkoihin liittyviä kysymyksiä. Varsinaisesta sopimusmenettelystä ei ollut kyse, sillä viranomaiset saattoivat yksipuolisesti määrätä virkasuhteen kaikki ehdot. Neuvotteluoikeuslaki on edelleen voimassa ja sen pohjalta voidaan neuvotella asioista, joista virkaehtosopimuslain mukaan ei voida sopia.

Komiteatyöskentelyn pohjalta laadittiin myöhemmin menettelytapalaki, joka astui voimaan 1964. Valtio ei enää sanellut palkkaratkaisuja, vaan niistä neuvoteltiin ja sovittiin valtioneuvoston ja virkamiesjärjestöjen kanssa. Valtioneuvoston yksipuolinen palkkaratkaisu tuli kysymykseen vain poikkeukselli-



sesti, elleivät neuvottelu-, sovittelu- ja välitystoimenpiteet olleet johtaneet tulokseen.

Nykyisin voimassa oleva virkaehtosopimuslaki (VESL) sai sysäyksen vuoden 1968 vakauttamisneuvotteluista ja laki säädettiin vuonna 1970 (664/1970). Lain voimaantulo merkitsi lakko-oikeuden vahvistamista myös virkamieskunnalle.

Virkaehtosopimuslain 3 pykälän mukaan neuvotteluosapuolina ovat:

1. valtion puolesta se viranomainen, jolle tehtävä asetuksella uskotaan (valtion neuvotteluviranomainen), tai hallinnonalan neuvotteluviranomainen
2. virkamiesten puolesta sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu virkamiesten etujen valvominen virkasuhteissa tai niihin verrattavissa palvelussuhteissa (virkamiesyhdistys), tai hallinnonalan virkamiesyhdistys.

Virkaehtosopimusasetuksella (577/1971) on määrätty, että valtiota edustaa kyseisissä neuvotteluissa valtiovarainministeriö. Valtion liikelaitoksissa työnantajaa edustaa asianomaisen liikelaitoksen johto.

Järjestelmä perustuu palvelussuhteen ehtoja koskevaan sopimusvapauteen. Virkaehtosopimuslain toisen pykälän mukaan palvelussuhteen ehtoja eivät ole: virastojen ja laitosten järjestysmuotojen perusteet tai muun virkakoneiston järjestely, viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät ja sisäinen työnjako, työn johtaminen ja työmenetelmät taikka virkasuhteen syntyminen tai lakkaaminen.

Edelleen virkaehtosopimuslain mukaan ei saa sopia virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, virkaylennysperusteista, virkamiehen velvollisuuksista, kurinpidosta eikä muun kuin sairauden tai raskauden tai synnytyksen perusteella myönnettävästä virkavapaudesta, eläkkeestä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkamiesasuntojen vuokrien määrästä tai valtion

muun omaisuuden käyttämisestä, eikä niistä asioista, joista työehtosopimuksella ei voida sopia.

### **Kunnallinen virkaehtosopimusjärjestelmä**

Aikaisemmin myös kunnilla ja kuntainliitoilla oli oikeus itsenäisesti päättää viranhaltijoiden palkoista ja muista palvelusuhteen ehdoista. Huolimatta kunnallisten keskusjärjestöjen antamista suosituksista palvelussuhteiden ehdoiksi, sopimusjärjestelmä oli epäyhtenäinen pelkästään työnantajapuolen monilukuisuuden johdosta.

Aikaisemmin mainittu vuoden 1943 neuvotteluoikeuslaki koski myös kuntia ja on edelleen muutettuna voimassa. Perusteellisen muutoksen toi uusi virkaehto- ja työehtosopimuslainsäädäntö, joka valtiosektorin tapaan saatiin luotua vuonna 1970 (Kunnallinen virkaehtosopimuslaki. 669/1970).

Kunnallinen virkaehtosopimusjärjestelmä rakentuu samoille perusteille kuin valtionkin. Tämä koskee mm. neuvotteluoikeuksien laajuutta. Työnantajia neuvotteluissa edustaa Kunnallinen työmarkkinalaitos. Viranhaltijoita edustavat neuvotteluissa kunnallisella puolella työskentelevien pääsopija-järjestöt eli Kunta-alan unioni, AKAVA-JS, TNJ ja KTN. Muuten kunnallinen virkaehtosopimus syntyy valtion virkaehtosopimuksen tapaan.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 pykälän mukaan virkaehtosopimukseen ovat sidottuja Kunnallinen työmarkkinalaitos, kunnat ja kuntayhtymät, kunnalliset keskusjärjestöt, ne viranhaltijayhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai siihen jälkeenpäin kirjallisesti yhtyneet, ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka ovat yhdessä tai useammassa asteessa edellisessä kohdassa mainittujen viranhaltijayhdistysten alayhdistyksiä ja ne viranhaltijat, jotka ovat sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä.

## **Kirkon virkaehtosopimusjärjestelmä**

Seurakuntia koskeva työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä luotiin vuonna 1975. Työnantajaa edustaa Kirkon sopimusvaltuuskunta, joka muodostuu 11 jäsenestä ja 22 varajäsenestä. Kirkolliskokous valitsee jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Kirkon sopimusvaltuuskunta solmii virka- ja työehtosopimukset työntekijäpuolen edustajien kanssa.

### **3. Työmarkkinasopimusten päämuodot**

#### **Tulopoliittiset sopimukset**

Käytännössä tulopolitiikalla ymmärretään sitä, että kaikki tulonjaon kannalta merkittävät eturyhmät saadaan julkisen vallan edustajien kanssa saman neuvottelupöydän ääreen sopimaan sellaisesta tuloihin ja muihin etuuksiin vaikuttavasta kokonaisratkaisusta, joka nimensä mukaisesti sisältää muutakin kuin palkkamutoksia. Tulopoliittisiin neuvotteluihin osallistuvista eturyhmistä voidaan mainita sekä yksityisen että julkisen sektorin työmarkkinaosapuolet ja maatalouden sekä teollisuuden etujärjestöt. Julkista valtaa edustaa maan hallitus. Neuvotteluita johtaa erityinen tulopoliittinen virkamies, joka tarpeen vaatiessa antaa ehdotuksen tulopoliittiseksi kokonaisratkaisuksi.

Tulopolitiikan edelläkävijämaana voidaan pitää Hollantia, jossa järjestelmää alettiin soveltaa heti toisen maailmansodan jälkeen. Meillä tulopolitiikan alkuketkenä pidetään vuoden 1967 devalvaatiota, jonka toteuttamisen turvaamiseksi ja inflaation hillitsemiseksi solmittiin ensimmäinen kokonaisratkaisu vuonna 1968 eli ns. Liinamaa I -sopimus.

Tulopoliittisissa sopimuksissa on viime aikoina tavoiteltu yhteistoimin luonnollisesti kokonaistaloudellisia tavoitteita, esimerkiksi tiettyä ostovoiman kasvua, työllisyyden edistämistä ja inflaation kurissapitämistä. Aikojen kuluessa tulopoliittisiin sopimuksiin on sisällynyt monia varsinkin sosiaalipoli-

tiikkaan kuuluvia asioita, joista mainittakoon seuraavat (Työmarkkina-avain 2001, 7):

- jäsenmaksujen perintä palkasta (1969)
- kokoontumisoikeus työpaikalla (1970)
- lomaltapaluuraha (1972)
- äitiysloman pidennys (1974)
- talviloma (1977)
- sairauspäivärahaudistus (1981-82)
- työttömyysturvauudistus (1984)
- työajan lyhennys (1985)
- luottamusmiessopimus (1991)
- työelämän kehittäminen (1996, 2001)

Kuten luettelosta ilmenee, monet muutokset eivät välttämättä vaikuta itse palkkaan, mutta ovat olemassaolollaan mahdollistaneet sellaisen työmarkkinapoliittisen kokonaisratkaisun syntymisen, joka on maan talouden kannalta toivottava.

### **Keskitetyt ratkaisut**

Keskitetyillä ratkaisuilla tarkoitetaan työmarkkinoiden keskusjärjestöjen (esim. TT/SAK) solmimaa kokonaisratkaisua. Koska muut tahot eivät ole sopimusta tekemässä, keskitetty ratkaisu ei voi olla niin laaja kuin tulopoliittinen kokonaisratkaisu. Keskitetytkin ratkaisut voivat sisältää varsinaisen palkkaratkaisun ohella sosiaalipoliittisia uudistuksia. Keskitetyillä ratkaisuilla on aikanaan haluttu myös toteuttaa ns. solidaarista palkkapolitiikkaa.

### **Liittokohtaiset ratkaisut**

Liittokohtaisilla ratkaisuilla ymmärretään varsinaisia työehto- ja virkaehtosopimusratkaisuja, jotka jo lainkin mukaan on sovittava liittotasolla. Liittokoh-

taisiin ratkaisuihin ikään kuin joudutaan, jos tulopoliittinen tai keskitetty ratkaisu sisältää sellaisia elementtejä, joita kaikki liitot eivät voi hyväksyä.

Liittokohtaisten ratkaisujen huonoina puolina on pidetty mm. sopimusten aiheuttamia inflaatiopainetta, runsaita työtaisteluita, epäsolidaarisia palkkaratkaisuja ja sosiaalipoliittisten ratkaisujen lykkääntymistä.

Liittokohtaisia ratkaisujakin voidaan ohjalla samaan suuntaan keskusjärjestöjen toimesta, jolloin ne lähestyvät ulkoiselta muodoltaan keskitettyjä ratkaisuja.

### **Paikalliset sopimukset**

Viime vuosina on paikallinen sopiminen lisääntynyt voimakkaasti. Sen on mahdollistanut työ- ja virkaehtosopimukseen sisällytetyt paikalliset sopimismahdollisuudet. Palkkausjärjestelmistä, työn vaativuuden luokituksesta ja tuloon perustuvasta palkkauksesta voidaan sopia, ainakin osittain, paikallisella tasolla.

Yleisimpiä paikallistason asiaryhmiä olivat esimerkiksi vuonna 1998 työaika-järjestelyt, lomarahat, vuosilomat, toimenkuvat ja paremmat palkkaedut (Työmarkkina-avain 2001, 11).

Paikallisia neuvotteluita käyvät työntekijöiden puolesta yleensä luottamusmiehet ja työnantajien puolesta paikallinen työnantajaedustaja. Työ- ja virkaehtosopimukset määrittelevät sopimisen rajat.

## **4. Työriitojen sovittelujärjestelmä**

### **Työriitojen sovittelu työehtosopimusjärjestelmässä**

Työehtosopimukseen voi sisältyä määräys, etteivät sopimukseen sidotut osapuolet ryhdy työtaisteluun, joka kohdistuu itse sopimukseen. Tällä on vain työrauhavelvoitetta vahvistava vaikutus, sillä jo työehtosopimuslakiin on säädetty työrauhavelvoite (TESL 8 §). Työehtosopimukseen sidotut yhdistykset ovat velvollisia huolehtimaan siitä, etteivät niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät riko mainittua velvoitetta. Laki ei velvoita välttämään kaikkia työtaistelutoimia. Myötätuntolakkoa tai vastalauselakkoa pidetään sallittuna, kunhan ne eivät kohdistu työehtosopimuksen pysyvyyteen, voimassaoloon tai siihen, onko jokin menettely työehtosopimuksen tai työehtosopimuslain vastainen. Työehtosopimuksen kirjallisesta muodosta huolimatta voi sisällöstä syntyä tulkintaerimielisyyksiä. Ne tulee ratkaista hyväksytyjä pelisääntöjä noudattaen.

### **Työriitojen sovittelu virkaehtosopimusjärjestelmässä**

Julkishallinnon erityispiirteiden vuoksi ovat työrauhaa koskevat säännökset saaneet osakseen erityistä huomiota. Virkamiehetkin saavat ryhtyä työtaisteluun, mikäli työrauhavelvoite on loppunut. Lakolla on kuitenkin vaikutettava sopimuksenvaraisiin asioihin. Virkamiesyhdistyksen on tehtävä päätös työtaisteluun ryhtymisestä. Joukkoirtisanoutuminen sekä myötätuntolakko, joka suuntautuu oman järjestön ulkopuolelle, työn hidastaminen tai kieltäytyminen osittain virkatehtävistä ovat laittomia. Valtion virkaehtosopimuslain 8 §:n mukaan vain työnsulku ja lakko ovat laillisia työtaistelumuotoja. Hakukieltoa ja saartoa voidaan toisaalta käyttää silloinkin, kun ne kohdistuvat sopimuksenvaraisten asioiden ulkopuolelle.

Julkisen vallan on turvattava kansalaisten perusturvallisuutta koskevien palveluiden tuottaminen kaikissa olosuhteissa. Tämän vuoksi virkaehtosopimuslakeihin on otettu niin sanottu suojelutyön käsite (VESL 11 §). Sen tekeminen on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden suojelemiseksi sekä sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka erityisesti vaarantuisi työtaistelun johdosta. Lain tarkoittamia toimipaikkoja ovat lähinnä sairaalat sekä palo- ja poliisilaitokset. Laki ei kuitenkaan sisällä kyseisten toimipaikkojen luetteloa, vaan on jättänyt sen oikeuskäytännön varaan.

Sekä kunnan että valtion virkaehtojärjestelmään on liitetty virkariitalautakunta. Mikäli työtaistelun osapuoli katsoo aiotun työtaistelun yhteiskuntavaaralliseksi, se voi saattaa asian virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Jos tämä katsoo työtaistelun vaarantavan yhteiskunnan toimintoja, se kehottaa asianosaisia luopumaan aiotusta työtaistelusta kokonaan tai osaksi. Virkariitalautakuntaan siirretty asia siirtää joka tapauksessa aiottua työtaistelua kahdella viikolla.

## **Työtuomioistuin**

Kun työehtosopimus on solmittu, on molempien sopijaosapuolten tehtävänä valvoa, että sitä noudatetaan. Jos syntyy riitaa työehtosopimuksen tulkinnasta, asia voidaan viedä työtuomioistuimeen.

Lain mukaisesti työtuomioistuimen on erityistuomioistuimena ratkaistava lopullisesti työ- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat, kun on kysymys

- työehto- ja virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällöstä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta,
- siitä, onko jokin menettely työ- tai virkaehtosopimuksen tahii edellä mainittujen lakien säännösten mukainen, tai
- työ- tai virkaehtosopimuksen tahii edellä mainittujen lakien vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaistus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta.

Työtuomioistuimeen kuuluu puheenjohtajana presidentti ja työtuomioistuin-neuvos ja neljätoista jäsentä, joista puheenjohtajia ja kahta muuta pidetään puolueettomana, loput edustavat työnantajia ja työntekijöitä. Tasavallan presidentti nimittää työtuomioistuimen jäsenet.

Kanteen työtuomioistuimessa panee vireille työ- tai virkaehtosopimukseen osallinen työnantaja- tai työntekijäyhdistys. Työtuomioistuin voi tuomita sopimusta rikkoneen osapuolen maksamaan hyvityssakkoa kärsineelle osapuolelle tai mikäli vahinkoa ei ole syntynyt, sille jonka vaatimuksesta tuomio on annettu.

Vuonna 1962 voimaan astuneen työriitojen sovittelulain (420/1962) mukaan ennen työtaistelun toimeenpanoa on suoritettava sovittelu. Sovitteluelimillä ei kuitenkaan ole valtuuksia kieltää työseisausta tai ratkaista yksipuolisesti kiistaa. Samalla lailla on kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriölle annettu valta siirtää työtaistelua kahdella viikolla, mikäli se kohdistuu laajuutensa tai työalan laadun vuoksi yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai vahingoittaisi yleistä etua. Virkamiehiä koskevaa työtaistelua ministeriö voi siirtää lisäksi vielä yhdellä viikolla.

Valtakunnansovittelijoiksi tasavallan presidentti nimittää korkeintaan kaksi henkilöä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Sovittelijoilla on toimisto, joka hallinnollisesti kuuluu nykyisin työministeriöön. Työriitojen sovittelulain mukaan ennen työtaistelua on ilmoitettava valtakunnansovittelijalle ja vastapuolelle aiotusta työtaistelusta viimeistään kahta viikkoa aikaisemmin. Sovittelijan on varsinaisen sovittelutoimensa lisäksi suoritettava ennaltaehkäisevää suhteiden edistämistä



# **TYÖSUHDEPOLITIIKAN HISTORIAALLINEN KEHITYS**

## **1. Ammattiliittojen synty**

### **Teollinen vallankumous synnytti ammattiliitot**

Teollisen vallankumouksen katsotaan alkaneen Englannissa. Siellä syntyivät myös ensimmäiset ammattiliitot. Tämän mahdollisti yhdistymiskiellon kumoaminen vuonna 1824. Hieman myöhemmin luotiin koko maan kattava ammattijärjestö. Valtiovalta vastusti kuitenkin alun alkaen järjestöä ja lakautti sen myöhemmin. Saksassa ammatilliset järjestöt syntyivät 1860-luvulla ja Ranskassa 1870- ja 1880-luvuilla. Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa liittoutuminen alkoi 1880- ja 1890-luvuilla. Neuvostoliitossa ammattiyhdistystoiminta aloitettiin vasta vuonna 1917 tapahtuneen vallankumouksen jälkeen.

Teollistumisen työntekijöille aiheuttamat ongelmat johtivat paitsi yhteistoiminnan lisääntymiseen ammattiliittojen muodossa, myös sosiaalipolitiikan syntyyn (ks. esimerkiksi Nieminen 1955, 17-29).

Pohjoismaissa kirjatyöntekijät olivat järjestäytymisen edelläkävijöitä. Ruotsin vanhimpana yhdistyksenä pidetään vuonna 1846 perustettua kirjaltajayhdistystä. Keskusjärjestö LO (Landsorganisation) perustettiin vuonna 1898. Tanskassa vuonna 1869 perustettu Kööpenhaminan kirjaltajayhdistys oli Tanskan ensimmäinen ammattiyhdistys. Norjassa ensimmäiset yhdistykset perustettiin hieman ennen vuosisadan vaihdetta.

## **2. Työntekijäin järjestäytyminen Suomessa**

Suomessa työväen- ja ammattiyhdistysliikkeen alku ajoittuu 1800-luvun loppulle. Teollisen vallankumouksen jälkimainingit saapuivat näet tällöin maamme aiheuttaen sosiaalipolitiikan syntymisen (Ks. esim. Raunio 1995, 20-24).

## **Wrightiläinen kausi**

Suomen työväenliikkeen ensimmäinen, ns. wrightiläinen kausi alkoi vuonna 1884. Nimensä liike sai tehtailija V. J. von Wrightin mukaan. Tämän yläluokan alullepaneman ja johtaman työväenliikkeen pyrkimyksenä oli saavuttaa maltillisia uudistuksia sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi yhteistyössä työnantajien ja työntekijöiden kanssa.

Ammatillinen järjestäytyminen alkoi ennen varsinaista poliittista työväenliikettä, sillä Helsingin kirjanpainajain yhdistys perustettiin vuonna 1869 ja Suomen työväenpuolue Turun kokouksessa vuonna 1899. Ammattiosastojen kasvu ja 1890-luvun talouspula johtivat työväenliikkeen radikalisoitumiseen. Tämän vuoksi Wright vetäytyi syrjään aktiivisesta toiminnasta vuonna 1894, jolloin wrightiläisyyden katsotaankin päättyneen. Työnantajat ja työntekijät alkoivat ryhmittyä erilleen; ristiriidat tunnustettiin.

## **Ensimmäinen ammattiliitto**

Ensimmäinen valtakunnan kattava ammattiliitto oli Kirjaltajaliitto, joka perustettiin vuonna 1894. Hieman myöhemmin syntyivät räätäleiden, suutareiden, puuseppien, muurareiden ja metallityöntekijöiden liitot. Vuosisadan vaihteessa liittoja oli alun toistakymmentä ja niissä jäseniä muutamia tuhansia. Joukkosopimuksia alettiin solmia 1890-luvulla.

## **SAJ**

Suurlakon jälkeen vuonna 1907 perustettiin ensimmäinen valtakunnallinen keskusliitto, Suomen Ammattijärjestö. Ammattijärjestöön liittyi heti 49 liittoa, joissa oli n. 25 000 jäsentä.

Venäjällä toimeenpantu maaliskuun vallankumous lisäsi nopeasti SAJ:n jäsenmäärää. Tällöin jäsenistöön kuului n. 160 000 työntekijää. Vuonna 1917 toteutettiin järjestön vaatimuksesta lakisääteisesti kahdeksan tunnin työpäivä, joka oli ainutlaatuista koko maailmassa. Vuoden 1918 tapahtumat murensivat

myös SAJ:n rakenteen; jäsenistö oli hajalla ja järjestön toiminta kielletty. 1920-luvulla toiminta alkoi jälleen elpyä, kunnes talouspulan aiheuttamien poliittisten ristiriitojen syventyessä SAJ lopetettiin kommunistisena järjestönä vuonna 1930.

## **SAK**

Samana vuonna, kun SAJ lopetettiin sosialidemokraatit perustivat uuden ammatillisen keskusjärjestön, Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton (SAK). Järjestön jäsenmäärä kasvoi aluksi varsin hitaasti, esimerkiksi paperityöläisistä liittoon kuului vuonna 1931 vain 6 %. Tähän vaikuttivat mm. maassa vallitseva talouspula ja korkea työttömyysaste. Liittoon kuuluminen merkitsi sitä paitsi riskiä. Työnantajat suhtautuivat sekä ammattiliittoihin että työehtosopimusmenettelyyn kielteisesti.

### Tammikuun kihlaus

Suomen talvisota lähensi työmarkkinaosapuolia siten, että tammikuussa 1940 annettiin yhteinen julkilausuma, joka on myöhemmin tunnettu tammikuun kihlauksen nimellä. Sopimuksessa molemmat puolet tunnustettiin tasavertaisiksi neuvottelukumppaneiksi. Sota kuitenkin viivytti sopimusneuvotteluita ja vasta vuonna 1944 tehty yleissopimus merkitsi lopullisesti työehtosopimusperiaatteen läpimurtoa. Valtakunnalliset työehtosopimukset ja luottamusmiesjärjestelmä alkoivat nopeasti yleistyä. Lainsäädännöllisesti menettely selkiintyi vuonna 1946 työehtosopimuslain ja työtuomioistuimen myötä.

### Hajaannus ja eheytyminen

Vuoden 1956 yleislakko aiheutti erimielisyyksiä sekä ay-liikkeessä että poliittisessa työväenliikkeessä. Sosialidemokraattinen puolue hajosi ja SAK:n rinnalle perustettiin rinnakkainen järjestö, Suomen Ammattijärjestö. Hajautunut ay-liike aiheutti ongelmia työmarkkinapolitiikalle ja eheytymisneuvottelut alkoivat kolmen vuoden kuluttua hajautumisesta. Yhtenäinen keskusjärjestö saatiin aikaan vuonna 1969, jolloin perustettiin Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK).

Eheytyksen tuloksena SAK:n jäsenmäärä kasvoi vajaasta puolesta miljoonasta miljoonaan jäseneseen 1990-luvulle tultaessa.

Kesäkuussa 1991 pidetyssä kokouksessa periaateohjelmaa uusittiin mm. siten, että aikaisemmasta ohjelmasta poistettiin tuotantovälineiden yhteiskunnallista omistamista koskeva kohta. Uusitussa ohjelmassa otettiin etäisyyttä vasemmistopuolueisiin ja korostettiin järjestön valmiutta yhteistyöhön kaikkien puolueiden ja yhteiskunnallisten uudistusliikkeiden kanssa.

## **TVK**

Myös toimihenkilöiden ja virkamiesten järjestäytyminen alkoi 1800-luvun lopulla. Vuonna 1874 perustettiin Rautatievirkamiesyhdistys. Myös kansakoulunopettajat yhdistivät voimansa ennen vuosisadan vaihdetta. Vuoden 1905 suurlakon aikoina syntyi useitakin virkamiesjärjestöjä. Aikaa onkin satuvasti sanottu virkamiehistön organisoitumisen läpimurtoajaksi. Ensimmäinen toimihenkilöiden keskusliitto oli Henkisen Työn Yhtymä, joka perustettiin vuonna 1922. Sittemmin nimi muutettiin Henkisen Työn Keskusliitoksi, kunnes liitto vuonna 1956 sai nimen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto (TVK).

Ylintä valtaa TVK:ssa käytti neljän vuoden välein kokoontuva liittokokous, joka valitsi liitolle väliaikoina valtaa käyttäviksi elimiksi puheenjohtajan, hallituksen ja valtuuston. Valtuusto kokoontui kahdesti vuodessa.

Sääntöjensä mukaan TVK pyrki valvomaan piiriinsä kuuluvien toimihenkilöiden ja virkamiesten ammatillisia, sosiaalisia ja oikeudellisia etuja. Pyrkimyksenä oli myös edistää kyseisten palkansaajaryhmien järjestäytymistä, yhteenkuuluvuutta ja yhteistoimintaa sekä vahvistaa maan taloutta ja työelämän ehtojen kehitystä..

Vuonna 1991 TVK:n jäsenmäärä oli noin 400 000. Tuolloin TVK joutui taloudellisiin vaikeuksiin ja sen toiminta lakkautettiin parin vuoden sisällä. Jäsenistön pääosa siirtyi toimihenkilökeskusjärjestö STTK:on.

## **AKAVA**

Akateemisilla aloilla järjestäytyminen alkoi 1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Ensimmäisistä järjestöistä mainittakoon Finska Läkarsälskapet vuodelta 1835 sekä Lakimiesten järjestö vuodelta 1856. Kun yhteiskunnallinen asema näillä aloilla oli hyvin turvattu, yhdistykset olivat enemmänkin aatteellisia kuin varsinaisia ammatillisia etujärjestöjä. Vasta toisen maailmansodan jälkeen ilmaantui uhkia akateemisille aloille. Nämä johtivat vuonna 1950 Akava ry:n perustamiseen.

Akavan jäsenistö muodostui alusta alkaen lähinnä ylioppilaspohjaisen erikoiskoulutuksen saaneista henkilöistä. Akavan perustarkoituksena on ollut valtakunnallisena keskusjärjestönä valvoa jäsenistönsä ammatillisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia etuja.

## **STTK**

Myös teknisen puolen järjestäytyminen alkoi jo varhain, vaikka vasta teknisten alojen aseman suhteellinen heikkeneminen kiihdytti näiden alojen järjestäytymistä erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla. Suomen teknisten toimihenkilöjärjestöjen keskusliitto (STTK) perustettiin vuonna 1946 teknisiä aloja edustavien jäsenjärjestöjensä keskuselimeksi.

Jäsenistöön kuului lähinnä teknikoita, rakennusmestareita, konemestareita, työnjohtajia, arkkitehtejä ja insinöörejä. Erityisesti teollisuuden teknistymisen lisäsi teknisen henkilökunnan määrää.

1990-luvulla STTK on kasvanut voimakkaasti erityisesti aikaisempien TVK-liittojen liittyessä järjestöön.

### **3. Työnantajien järjestäytyminen Suomessa**

Ristiriitojen tunnustaminen ja wrightiläisen kauden päättyminen merkitsivät alkua myös työnantajapuolen järjestäytymiselle. Työnantajapuolen liitot syntyivät suunnilleen samoihin aikoihin työntekijöiden liittojen kanssa. Vuonna 1900 perustettiin Suomen Kirjanpainajayhdistys. Seuraavana järjestäytyi metalliala. Kiinteimmin ja varhaisemmin järjestäytyi yleensäkin teollisuus, seuraavaksi kauppa ja liikenne ja viimeiseksi maatalous. Varsinkin pienyrittäjien keskuudessa tuntui järjestäytyminen alansa kilpailijoiden kanssa vastenmieliseltä ja toiminta käynnistyi verkkaan. Työnantajapuolella järjestäytyminen tapahtui jo alunperin teollisuusliittopohjalla.

#### **STK**

Ensimmäinen työnantajia edustava keskusliitto perustettiin vuonna 1906. Tämä Suomen Yleinen Työnantajaliitto muutti jo seuraavana vuonna uusien sääntöjensä myötä nimensä Suomen Työnantajien Keskusliitoksi (STK). Perustamisvuonna kuului järjestöön seitsemän liittoa, joissa oli yhteensä 212 jäsenyritystä.

STK hyväksyi itselleen mm. seuraavat tavoitteet: Työrauhan turvaaminen sopimusten avulla, tuotantoelämän etujen valvonta valtion talous-, koulutus- ja sosiaalipolitiikassa, jäsenten neuvominen työsuhdeasioissa, palkka- ja kustannuskehityksen seuraaminen, jäsenyritysten johdon ja henkilökunnan kouluttaminen johtamis- ja työsuhdeasioissa sekä uusien työmenetelmien soveltamisessa.

Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) ja Teollisuuden Keskusliitto yhdistyivät vuonna 1992 Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitoksi.

#### **LTK**

Palvelualoilla työnantajien keskusliitto syntyi huomattavasti teollisuuden työnantajaliittoa myöhemmin. Vuonna 1945 perustettiin Liiketyönantajien

keskusliitto (LTK), joka edusti vähittäis- ja tukkukauppaa, pankkeja, vakuutuslaitoksia, apteekkeja, huolinta-alaa, matkatoimistoja, hotelli- ja ravintola-alaa jne. Jäsenkuntaan kuului yksityisiä, osuustoiminnallisia ja valtiojohtoisia yrityksiä. Tavoitteissaan ja toimintamuodoissaan LTK muistutti STK: a.

Liiketyönantajat laajensivat myöhemmin toimialaansa muuttaen nimensäkin nykyiseen muotoonsa palvelutyönantajiksi.

### **Valtion työmarkkinalaitos**

Valtion työmarkkinalaitos edustaa valtiota työnantajana valtion henkilöstöhallinnon keskusyksikkönä. Työmarkkinalaitos perustettiin virkaehtosopimuslainsäädännön mukana vuonna 1970.

Työmarkkinalaitoksen tehtävänä on alusta lähtien ollut valtion yleisen työmarkkina- ja henkilöstöpolitiikan hoitaminen sekä valtionosuuksina maksettavien henkilöstökustannusten säätely. Vastuualueeseen kuuluvat myös virkamieslainsäädäntöön liittyvät kysymykset. Työmarkkinalaitos käy keskitetysti valtion puolesta virkaehtosopimusneuvottelut sekä ohjaa valtion työehtosopimusneuvotteluita.

### **Kunnallinen työmarkkinalaitos**

Kunnalliset virka- ja työehtosopimuslait astuivat voimaan vuonna 1970. Kunnallinen sopimusvaltuuskunta (KSV) asetettiin neuvottelu- ja sopimus-kysymyksissä edustamaan kuntia ja kuntainliittoja.

Kunnallinen työmarkkinalaitos perustettiin asiaa koskevalla lailla vuonna 1987 (261/1987) vastaamaan kuntatyönantajan puolesta työ- ja virkaehtosopimus-kysymyksistä.

## **Kirkon sopimusvaltuuskunta**

Suomen evankelisluterilaisten seurakuntien työnantajapuolen edustajaksi asetettiin vuonna 1975 Kirkon sopimusvaltuuskunta

## **Maa- ja metsätalouden työnantajat**

Maatalouden työnantajien järjestäytyminen alkoi vuonna 1945. Toimialan laajennuttua varsinaisen maatalouden ulkopuolelle järjestö sai nimekseen Maaseudun Työnantajaliitto (MTL). Jäsenkunnasta valtaosa on ollut maanviljelijöitä. Liittoon on kuulunut myös kauppapuutarhojen omistajia, taimistoviljelijöitä, turkistarhaajia sekä yrittäjiä maansiirtourakoinnin ja säilyketeollisuuden aloilta.

Liiton nykyinen nimi on Maaseudun Työnantajaliitto ry.

Metsätalouden puolella toimii tällä hetkellä työnantajajärjestönä Yksityismetsätalouden Työnantajat – Enskilda Skogbrukets Arbetsgivare ry.

## **TYÖVOIMAPOLITIikka**

### **Työvoimapolitiikka- käsitteen määrittely**

Työpolitiikassa käytetään työllistämiseen liittyvissä yhteyksissä sekä käsitettä työllisyys- että työvoimapolitiikka.

Työllisyyspolitiikka-käsitettä käytetään silloin, kun työllisyyteen pyritään vaikuttamaan kaiken yhteiskunnan käytössä olevan keinovalikoiman avulla. Tällöin työllisyyspolitiikka kohdentuu yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen (mm. talous-, koulutus-, sosiaali- ja asuntopolitiikka) toimiksi, joilla vaikutetaan työllisyyteen. Tällöin se alkaa lähestyä jo kaiken kattavaa sosiaalipoli-



tiikka-käsitettä. Varsinkin kansainvälisissä yhteyksissä käsitteistö alkaa hämärtä (ks. esim. Pakaslahti 1994, Lehtonen 1996, Raunio 1990).

Työvoimapolitiikka on sisällöltään edellistä suppeampi. Työvoimapolitiikalla on vakiintuneesti tarkoitettu niitä työvoimaviranomaisten toimia, joilla pyritään työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueittaiseen, elinkeinotaiseen ja ammattialoitaiseen tasapainoon sekä viime kädessä tuotannon ulkopuolelle jäävän työvoiman toimeentulosta huolehtimiseen.

## **TYÖVOIMAPOLITIIKAN NYKYTILA**

### **1. Työvoimapolitiikan hallinto**

Työvoimapolitiikalle luotiin oma hallinnonala vuonna 1970, jolloin perustettiin työvoimaministeriö. Työvoimaministeriö muutettiin työministeriöksi asetuksella 1.6.1989 (437/1989). Työvoimahallinnosta on säädetty lisäksi työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta annetulla lailla (77/1973) ja asetuksella (80/1973).

Valtioneuvoston ohjesäännössä työministeriölle on määrätty mm. asiat, jotka koskevat työvoimapolitiikan suunnittelua, tutkimusta ja ohjausta, työsuhdetta, työsuojelua, työaika, työelämän osallistumisjärjestelmiä, työympäristökysymyksiä ja työehtosopimuksia, ammatinvalinnanohjausta ja työnvälitystä, kansainvälistä harjoittelijanvaihtoa, julkisten töiden järjestelyä, mikäli se ei kuulu muun ministeriön toimialaan, työllisyyttä ja työttömyyttä, työriitojen sovittelua, työvoiman ammatillista koulutusta (sikäli, kun se ei kuulu muulle ministeriölle), palkkaturvaa, siirtolaisuutta, siviilipalvelun järjestämistä ja työvelvollisuuden toimeenpanoa.

### **Työvoima- ja elinkeinokeskukset**

Työvoimapolitiikan alueellisesta toteuttamisesta vastaavat työvoima- ja elinkeinokeskukset (Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997). Keskukset

jakaantuvat yritys-, maaseutu- ja työvoimaosastoihin. Lain 3 §:n mukaisesti keskuksen tehtävänä on rahoitus-, koulutus-, kehittämis- ja muita palveluja tarjoamalla

1. edistää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja toimintaedellytyksiä sekä yritysten teknologista kehitystä ja kansainvälistymistä;
2. edistää maatilataloutta, kalataloutta ja niihin liittyviä maaseutuelinkeinoja sekä valvoa niitä koskevien säädösten noudattamista;
3. edistää työmarkkinoiden toimivuutta, työllisyyttä, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja muutoin huolehtia työvoima-asioiden hoitamisesta; sekä
4. huolehtia muista keskukselle säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Työvoimatoimiston yhteydessä toimii työvoimatoimikunta, jolle kuuluvat työttömyysturvaan liittyvät tehtävät. Työvoimaministeriö nimittää toimikunnan jäsenet. Osa valitaan paikallisesti edustavimpien työmarkkina-järjestöjen esityksestä.

## **2. Työvoimapolitiikan tavoitteet**

Lainsäädännössämme työn korostunut merkitys yksilön hyvinvoinnin lähteenä ilmenee jo vuonna 1919 säädetyssä Hallitusmuodossa, jonka 6 pykälän toisen momentin mukaan ”kansalaisten työvoima on valtakunnan erityisessä suojeluksessa”. Kun normin velvoittavuus ei lainsäätäjän mielestä tuntunut riittävän, siihen lisättiin vuonna 1972 kohta, jonka mukaan ”valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei toisin ole säädetty”. Lisäyksen jälkeenkin on ilmennyt huomattavaa ajoittaista työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhdetta. Tämä osoittanee, ettei edes perustuslaki kykene turvaamaan kansalaisille työtä, vaan kysymys on perimmiltään laaja-alaisen työllisyyspolitiikan onnistuneisuudesta.

Voimassa olevan perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta, edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tulevaisuus näyttää miten nämä lain viimeisimmät muotoilut vaikuttavat työllisyyteemme.

Ilmeisesti meidän on jatkossa suhtauduttava työllisyyteen ja varsinkin täystyöllisyystavoitteeseen hieman eri tavalla kuin tähän asti (ks. esim. Soininvaara 1995, Peltola 1997, Perheentupa 1993 – eli tavoitteeksi tulee ennemminkin toimeentulon kuin töihin tulon turvaaminen).

Työvoimapolitiikan nykyiset päämäärät on kirjattu voimassa olevaan työllisyyslakiin (287/1987) ja työllisyysasetukseen (737/1987). Lisäksi työvoimapolitiikalle tavoitteita asettavat kansainväliset sopimukset, jotka Suomen eduskunta on valtiosäännön mukaisesti saattanut voimaan.

Työllisyyslaissa työllisyystavoite ja sen edellyttämät toimenpiteet on kirjattu johdantoluvun toiseen pykälään. Sen mukaan kansalaisten toimeentuloa turvaavan, työpaikan vapaaseen valintaan ja tuottavan työn tekemiseen perustuvan täystyöllisyyden saavuttamiseksi valtion tulee edistää vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä. Työllisyyslainkin mukaan vastuu täystyöllisyyteen tähtäävästä työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottamisesta lankeaa koko yhteiskuntapolitiikalle. Samassa pykälässä on yleiselle talouspolitiikalle ja muille työllisyyteen vaikuttaville toimenpiteille sälytetty vastuu toimenpiteistä, joilla täystyöllisyyteen pyritään.

Työvoimapolitiikan tehtävänä on puolestaan vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan ammatillisen ja alueellisen keskinäisen sopeutumisen edistämiseksi. Työvoimapoliittisille toimenpiteille on tällöin tunnusomaista, että ne kohdistuvat valikoivasti sekä työvoiman tarjontaan että sen kysyntää ylläpitävään tuotantotoimintaan.

Euroopan unionin tasolla tehtiin vuonna 1999 voimaan tulleeseen Amsterdamin sopimukseen työllisyyttä koskeva lisäys, jonka mukaisesti työllisyyden

edistämistä pidetään yhteisenä etuna ja jäsenvaltiot pyrkivät kehittämään yhteistä työllisyysstrategiaa. Unioni sopii vuosittain työllisyyspolitiikan suunta- viivoista, joiden pohjalta jäsenmaat laativat kansalliset toimintasuunnitelmat (ks. lisää tästä ja muustakin EU:n työllisyysasioista osoitteesta <http://europa.eu.int>).

### 3. Työvoimapolitiikan keinot

Työllisyyslaista on johdettavissa, että työllisyyteen vaikutetaan paljolti muulla kuin suoranaishalla työllisyyspolitiikalla. Tällaisia muita keinoja ovat esim. talous- ja työmarkkinapoliittiset ratkaisut, kansantalouden investointi- alttiuden muutokset, johdonmukainen rakenne- ja aluepolitiikka, riittävät investoinnit henkiseen pääomaan jne.

Yleiskuva Suomen työmarkkinoista on tällä hetkellä kohtuullisen myönteinen (Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve 2001, 36-47). Myönteisiä piirteitä ovat korkea koulutustaso, motivoituneisuus ja vakaus; toisaalta työmarkkinoita pidetään kansainvälisesti katsottuna jäykkinä (emt, 36, ks. myös Talouden rakenteet 2000 2000, 53).

Työvoiman tarjonnan ja kysynnän tasapainottuminen on jatkossa voimakkaasti kiinni niin kansainvälisen talouden kehityksestä ja sen merkityksestä Suomen taloudelle, kuin kansalaistemme asenteiden ja mielipiteiden muutoksista työn merkityksen suhteen (ks. esim. Pursiainen et al 1994, Työvoima 2010 1996).

Euroopan unionin tasolla Euroopan sosiaalirahasto on tärkein työllisyyspolitiikan tavoitteiden käytännön toimenpiteiden järjestäjä. Voimassa olevalla ohjelmakaudella 2000 – 2006 rahaston Suomen projekteissa painotetaan mm. seuraavia asioita (lähde Tietosivu 4/00):

- aktiivisen työvoimapolitiikan kehittämistä, joka ehkäisee työttömyyttä ja parantaa työhön pääsyä
- tasa-arvoisten mahdollisuuksien edistämistä työmarkkinoilla

- opiskelu- ja koulutusjärjestelmien kehittämistä osana elinikäistä oppimista
- ammattitaitoisen ja koulutetun työvoiman saantia.

Tavoitteena on edistää noin puolen miljoonan suomalaisen henkilön työllisyyttä ja osaamista.

### **Työvoiman tarjonta**

Työvoimahallinnon ulkopuolelle jääkin lukuisia yhteiskuntapoliittisia toimia, jotka olematta varsinaisesti työvoimapoliittisia, vaikuttavat jo sinänsä työvoiman tarjontaan. Tällaisina voidaan pitää mm. vanhempainloman pituutta, vanhempainrahan suuruutta, päivähoitopaikkojen lukumäärää, työeläkejärjestelmää, koulutustukia ja -mahdollisuuksia jne. Toisin sanoen eräillä sosiaali- poliittisilla toimenpiteillä on selkeä kytkeä työvoimapolitiikkaan. Myös veropoliittisilla toimilla voidaan vaikuttaa työvoiman tarjontaan. Esimerkiksi marginaaliveron alentamisen tuloveroissa väitetään lisäävän työn tarjontaa. Harkinnan arvoisena sitä voitaisiin pitää ainakin työvoiman alikysyntätilanteissa.

Tarjontapuolella vaikuttavia työvoimahallinnon toimenpiteitä ovat mm. työllisyyskoulutuksen laajuus ja laatu, erilaiset koulutusrahajärjestelmät, ulkomaille siirtyneiden työntekijöiden houkuttelemine kotimaahan, pakolais- ten/muiden siirtolaisten vastaanotto yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa jne.

### **Työvoiman ohjaaminen**

Vuosisadan alussa järjestettiin työnvälitys kunnalliselle pohjalle. Voimassa olevan työllisyyslain mukaisesti työnvälitystehtävä on valtiovallan yksinoikeus. Ministeriö voi kuitenkin hakemuksesta myöntää työnvälitysluvan yksityiselle yhteisölle. Erityisesti ammattiliitoille on myönnetty lupia oman alansa työvoiman välittämiseen.

Työvoimapalvelulain (1005/1993) mukaan työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi valtio järjestää ja kehittää työvoimapalveluja tukemaan yksityisten henkilöiden ammatillista kehitystä ja työhön sijoittumista sekä turvaamaan työnantajien työvoiman saantia.

Työvoimapalveluja ovat lain mukaan työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammattitietopalvelu sekä ammatillinen kuntoutus.

Työnhakijoille työnvälitys välittää tietoja työmarkkinoista, avoimista työpaikoista ja koulutusmahdollisuuksista. Palvelua toteutetaan kolmessa tasossa, itsepalveluna (hakijat ottavat suoraan yhteyden työnantajaan ilmoituksen perusteella), henkilökohtaisena työnvälityksenä (kahdenkeskiset neuvottelut työvoimaviranomaisten kanssa ja mahdollisesti ammatin-valinnanohjaus) sekä vaikeasti työllistettävien erityispalveluina (vammaisat).

Työnantajille työnvälitys välittää tietoja työvoimasta ja avustaa työvoiman hankinnassa. 1970-luvulta 1990-luvulle on työvoimatoimistoille ilmoitettujen avoimien työpaikkojen määrä vaihdellut vuosittain noin 210 000 ja 450 000 välillä. Erityisen paljon avoimia työpaikkoja oli 1970-luvun alun ja 1980-luvun lopun korkeasuhdannevuosina. Vastaavasti työnhakijoita työvoimatoimistoissa on vuosittain ollut yleensä 400 000 ja 550 000 välillä. On kuitenkin muistettava, ettei läheskään kaikkia avoimia työpaikkoja ilmoiteta toimistoihin, ja vastaavasti kaikki työtä etsivät eivät ilmoittaudu työnhakijoiksi.

Työvoiman ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden ohjaamisella voidaan edistää työvoiman siirtymistä heikosti tuottavista tehtävistä tuottavampiin. Liikkuvuuden edistämismenetelminä on käytetty työllisyystilanteesta tiedottamista, koko maan kattavaa tietokonepohjaista työpaikkainformaatiota sekä päivän työpaikat -luetteloja ja Työmarkkinat -lehteä. Liikkuvuusavustuksin on tuettu työpaikkakunnan muutossa. Tukea voidaan myöntää myös ammatinharjoittajalle tai yrittäjälle. Vastaavasti ovat paluumuuttajat saaneet muuttokulujen ja matkakulujen korvausta, mikäli työnvälitys on välittänyt työpaikan Suomesta. Työvoiman ohjaamisen piiriin luetaan kuuluvaksi myös ensi kertaa ja uudelleen työmarkkinoille tulevien ohjaaminen (esimerkiksi koululai-

set, opiskelijat ja kotiäidit), työllisyys- ja sosiaaliturvaan ohjaaminen ja kansainvälinen harjoittelijanvaihto.

## **Työvoimavarojen kehittäminen**

Työvoimavarojen kehittämällä pyritään vaikuttamaan työvoiman laatuun ja määrään, jotta työmarkkinoiden kysyntä tulisi mahdollisimman hyvin tyydytettyä. Toimenpiteet kohdistuvat sekä työvoimaan että työvoiman ulkopuolella oleviin nuoriin ja aikuisiin. Laatuun vaikuttavia työvoimahallinnon toimenpiteitä ovat ammatinvalinnanohjaus, ammatillinen kuntoutus, harjoittelu, työllisyyskoulutus ja työnvälitys, sikäli kuin jälkimmäinen liittyy koulutukseen tai uudelle alalle hakeutumiseen. Myös sijainninhjaus ja työrajoitteisten työllistäminen kuuluvat työvoimavarojen kehittämiseen Sijainninhjauksella vaikutetaan mm. työmarkkinoiden tasapainottumiseen ohjaamalla työvoiman kysyntää, ehkäistään liiallista työvoiman keskittymistä ja siitä aiheutuvia ongelmia, tarjotaan yrityksille liiketaloudellisesti kannattavia ratkaisuja työvoimakysymyksissä ja vaikutetaan valtioneuvoston hyväksymien väestö- ja työpaikkasuunnitteiden ja pääkaupunkiseutua koskevien työpaikkatavoitteiden toteuttamiseen.

## **Ammatinvalinnanohjaus**

Ammatinvalinnanohjauksen merkitys näkyy mm. siinä, että asiaa hoitavia virkatasoja löytyy kaikilta työvoimahallinnon tasoilta. Lisäksi on ministeriötasolla ammatinvalinnanohjausneuvosto ja piiritoimistojen apuna toimivat neuvottelukunnat. Ammatinvalinnanohjauksen piiriin kuuluvat mm.

- työaloja ja koulutusta koskeva julkaisu- ja tiedotustoiminta
- koulunuorison ja aikuisten sekä kuntoutettavien henkilökohtainen ohjaus
- avustaminen oppilasvalinnoissa (esimerkiksi yhteisvalinnat)
- kouluissa tapahtuvan ammatinvalinnan tukeminen
- opiskelijoiden vanhempien informointi.

## **Työvoimakoulutus**

Työvoimakoulutuksella on sekä suhdanne- että ennen kaikkea rakennepoliittisia tarkoituksia. Matalasuhdanteessa työvoimakoulutusta pyritään toisaalta määrällisesti laajentamaan ja toisaalta ajallisesti pidentämään. Tällöin työttömille voidaan antaa ammatillista täydennys- ja jatkokoulutusta. Varsinkin ammattitaidottomille työttömille on näin tarjolla mielekäs vaihtoehto työttömänä ololle ja työllisyystilanteen jälleen parantuessa heillä on entistä paremmat ammatilliset tiedot ja taidot työelämässä selviytymiseksi. Samalla vahvistetaan koko Suomen taloudellista rakennetta. Työvoimakoulutus on aikuiskoulutusmuoto, jota työvoimaviranomaiset hankkivat asiakkailleen. Käytännön järjestäjinä toimivat ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, ammatilliset oppilaitokset, korkeakoulut, kansanopistot ja yksityiset kouluttajat.

Työelämän koulutustarpeen tutkiminen on usein perustana suunniteltaessa työvoimapolitiittista koulutusta (ks. esim. Naumanen 1996).

Koulutukseen hakeudutaan aina työvoimatoimiston kautta ja valinnat tekee työvoimaviranomainen. Pääsyvaatimuksina on vähintään 20 vuoden ikä, koulutustarve ja soveltuvuus alalle. Jos kuitenkin työvoimakoulutusta hankitaan ns. nuorisoasteen koulutuksena, on alaikäraja 25 vuotta. Oppilas saa taloudellista tukea opiskeluunsa osittain työvoimatoimiston (hakeutumiskustannukset) ja osittain työttömyyskassan tai kansaneläkelaitoksen kautta (koulutustuki, erityistuki monilapsisille ja vähävaraisille, ylläpitokorvaukset, majoitus ja mahdollinen aikuiskoulutuslisä)

Työvoimahallinnon omien tavoitteiden mukaan työvoimakoulutus auttaa työllistymään, tuottaa työmarkkinoiden kysymää työvoimaa, on yksilöllistä ja yrityskohtaista, reagoi nopeasti ja joustavasti työmarkkinoiden muutoksiin, ehkäisee ennakolta työmarkkinaongelmia, voi sisältää tutkintomahdollisuuden ja on työharjoitteluvältaista, työammattiin johtavaa.

Työvoimareservi koostuu eräistä sellaisista työkykyisistä väestöryhmistä, jotka tiettyinä ajankohtana ovat joko kokonaan tai osittain tuotantotoiminnan ulkopuolella, mutta jotka haluaisivat työtä. Tällaisia ryhmiä ovat mm. avoi-



mesti työttömät, vajaatyölliset, ne maasta muuttaneet Suomen kansalaiset, joiden voidaan ajatella palaavan takaisin Suomeen ja ne työ-voiman ulkopuolella olevat työkykyiset henkilöt, jotka erityisin aktivointitoimenpitein ovat saatavissa työmarkkinoille. Työvoimareserviksi luettavaa avointa työttömyyttä ja vajaatyöllisyyttä esiintyy erityisesti miehillä kehitysalueiden maa- ja metsätalousvaltaisilla paikkakunnilla. Sen sijaan kokonaan työvoiman ulkopuolella olevan miespuolisen työvoimareservin määrä on merkityksetön.

Naisten työssäkäynti on nykyisin Suomessa kansainvälisesti verraten hyvin yleistä. Näin ollen naispuolistakaan työvoimaa ei ole enää juurikaan saatavilla. Aikaisemmin työvoiman ulkopuolella olleita naisia saatiin työmarkkinoille nopeasti.

1980-luvun lopulla Suomen työllisyysaste oli noin 70 %. Toisin sanoen 70 % 15-74 vuotiaista suomalaisista osallistui työhön. 1990 –luvun laman seurauksena työvoimaosuus aleni kymmenisen prosenttiyksikköä ja niinpä kansantalouden huoltosuhde heikkeni merkittävästi. Tavoitteena onkin nostaa työllisyysaste takaisin lähelle 70 prosenttia.

Työvoimaosuudessa tapahtunut nousu on johtunut aiemmin erityisesti naisten työvoimaosuuden kasvusta. Lisäksi työvoiman tarjontapuolta ovat viime vuosien aikana olleet vahvistamassa nuoret ikäluokat sekä alkutuotannosta vapautuva työvoima. Työvoiman kysynnän kehitys määrää, missä määrin työvoimareservejä on syytä aktivoida. Onnistuneen aktivoinnin edellytyksenä olisivat riittävät ennustetiedot työvoiman kokonaiskysynnästä ja sen rakenteesta, sillä kaikkien reservien irrottaminen työmarkkinoille ei käyne kovinkaan joustavasti. Useat (ennen lamaa tehdyt) selvitykset viittasivat siihen, että Suomessa olisi huomattavaa työvoiman ylikysyntää 1990 -luvun loppupuolelta alkaen. Muun muassa työnantajien taholta esitettiin, että työvoiman saannin takaamiseksi on maahamme hankittava ulkomaista työvoimaa.

Tämän vuosituhannen alussa näyttää siltä, että vuodesta 2003 alkaen työmarkkinoilta poistuu jatkuvasti enemmän ihmisiä kuin sinne tulee. Vajaus vaihtelee 10 – 20 tuhanteen henkilöön vuositasolla ja kestää ainakin vuosi-

kymmenen (ks. Tilastokeskuksen tilastot). Ulkomaalaisten maahanmuuttoasiat aktualisoituvat jälleen.

Esimerkiksi kuntien sosiaali-, terveys- ja hoitoalat vaativat huomattavaa työvoimapanoksen kasvua lähivuosikymmenien aikana. Myös näiden alojen tehtävien uudelleen muokkausta ja hoitoidologioita on jouduttu runsaasti pohtimaan tulevista haasteista selviämiseksi.

#### **4. Työttömän toimeentuloturva**

##### **Työttömyysturva**

Työttömän henkilön toimeentuloturva voidaan jaotella peruspäivärahaan, työmarkkinatukeen ja ansiopäivärahaan. Myös työttömyyseläke voitaneen lukea mukaan turvaan. Työnjaollisesti katsottuna Kansaneläkelaitos hoitaa työttömyysajan perusturvan eli peruspäivärahan ja työmarkkinatuen ja työttömyyskassat tai vastaavat hoitavat ansioturvan.

Vuonna 2000 peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavia suomalaisia oli noin 175 000, ansiopäivärahaa saavia noin 135 000 ja työttömyyseläkeläisiä noin 55 000 (lähde: Kansaneläkelaitoksen Taskutilasto 2001).

##### **Peruspäiväraha**

Työttömyyskassajärjestelmän piiriin kuulumattomat saavat yleisten ehtojen täytyessä peruspäivärahaa. Peruspäivärahan suuruus on 22,75 euroa päivältä (1.3.2002 alkaen). Tätä korotetaan lapsikorotuksella, mikäli työttömällä on alle 18-vuotiaita huollettavia. Korotus on korkeimmillaan 8,16 euroa päivässä; tällöin huollettavia alaikäisiä on vähintään kolme.

Työttömyyspäivärahaa maksetaan 17 – 64-vuotiaalle työttömälle, joka asuu Suomessa, ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon hakeakseen kokoaikatyötä, on työkykyinen ja työmarkkinoiden käytettävissä sekä täyttää työssäoloehdon.

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy nykyisten säädösten mukaan silloin, kun henkilö on ollut palkkatyössä 43 viikkoa työttömyyttä edeltäneiden 24 kuukauden aikana ja työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa ja palkka alan työehtosopimuksen mukainen tai vähintään 876,40 euroa kuukaudessa.

Jos henkilö on välillä poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta (yrittäjä yli vuoden), hänellä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan ennen kuin hän on uudelleen täyttänyt työssäoloehdon.

Työttömyyspäivärahan saamisessa on seitsemän arkipäivän omavastuu-aika ja sitä voi saada enintään 500 päivän ajan.

### **Työmarkkinatuki**

Työmarkkinatuki on ensi kertaa työmarkkinoille tuleville ja työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneille tarkoitettu taloudellinen tuki, jolla pyritään tulemaan henkilön työmarkkinoille sijoittumista. Sitä voi saada 17 – 64 -vuotias työtön työnhakija, joka tarvitsee taloudellista tukea eikä ole ollut työssä 10 kuukautta työttömyyttä edeltäneiden kahden vuoden aikana.

Jos työnhakija ei täytä 10 kuukauden työssäoloehto, hänellä on viiden kuukauden odotusaika, jonka jälkeen työmarkkinatukea voidaan maksaa; odotusaikaa ei kuitenkaan ole henkilöllä, jolla on ammatillinen koulutus tai jolle työmarkkinatuki on jatkoa työttömyyspäivärahalle.

Työmarkkinatukea maksetaan viideltä päivästä viikossa ja enintään 22,75 euroa päivässä. Lapsikorotukset ovat samat kuin peruspäivärahassakin.

Peruspäivärahasta työmarkkinatuki eroaa siten, että se on tarveharkintainen eli hakijan ja hänen avio- tai avopuolisonsa tulot vähentävät työmarkkinatukea. Kaikki tulot eivät kuitenkaan vähennä tukea (ks. tarkemmin tuesta [www.kela.fi](http://www.kela.fi)).

## **Ansiopäiväraha**

Työttömyyskassajärjestelmän piirissä olevalle työttömälle maksetaan ansioon suhteutettua päivärahaa. Ansiopäivärahan saamiseksi on pitänyt olla ennen työttömyyden alkamista työttömyyskassan jäsen vähintään 10 kuukautta.

Ansiopäivärahaan kuuluu perusosa, ansio-osa ja lapsikorotus. Perusosa on peruspäivärahan suuruinen. Ansio-osa on 45 % päivälalkan ja perusosan erotuksesta. Päivälalkkaa määrättäessä kuukausitulosta vähennetään 4,8 prosenttia eli työntekijän eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut ja erotus jaetaan luvulla 21,5.

Ansiopäivärahan lapsikorotukset ovat samat kuin peruspäivärahan ja sitä maksetaan enintään 500 arkipäivältä. Päiväraha voi lapsikorotuksineen olla enintään 90 prosenttia päivälalkasta..

## **Eroraha**

Erorahajärjestelmä luotiin maahamme vuonna 1970. Laki koskee yksityisten työnantajien, kuntien ja seurakuntien palveluksessa olevia työ- tai virkasuhteisia henkilöitä. Valtion virkamiesten erorahasta on säädetty erikseen.

Erorahalain mukaisia perusedellytyksiä ovat seuraavat:

- hakija on menettänyt työpaikkansa sen vuoksi, että työnantaja on lopettanut toimintansa tai supistanut toimintaansa
- hakijan uudelleen sijoittaminen on vaikeaa (ikä rakenne)
- hakija on työvoimatoimiston kirjoissa työkykyisenä työnhakijana
- viimeisen vakinaisen työ- tai virkasuhteen pituus on ollut vähintään viisi vuotta ja hän on saanut tästä työstä pääasiallisen toimeentulonsa
- hakija on 45-64-vuotias ja hänen työtulonsa ovat olleet neljänä vuotena vähintään 4 205 euroa vuodessa
- hakija on ollut työttömänä työnhakijana vähintään yhden kuukauden.

- hakija ilmoittautuu työvoimatoimistoon työnhakijaksi viimeistään 6 viikon kuluessa siitä, kun hän on saanut irtisanomisilmoituksen

Eroraha on veroton etuus ja sen maksaa Koulutus- ja erorahasto paitsi valtion virkamiehille Valtiokonttori. Hakemus jätetään työvoimatoimistoon viimeistään kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työsuhde päättyi.

Nykyisen kaltainen erorahajärjestelmä on voimassa vuoden 2002 loppuun.

### **Palkkaturva**

Vuonna 1973 säädetyin palkkaturvalain (649/1973) mukaan valtio turvaa työntekijän palkkasaatavat yrittäjän konkurssin tai muun maksukyvyttömyyden yhteydessä. Laissa on tarkemmat määräykset työnantajan maksukyvyttömyydestä. Hakemus palkkaturvan maksamisesta jätetään työvoimatoimistolle tai työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Palkkaturvapäätöksen tekee työvoimatoimisto.

### **Työttömyyseläke**

Työttömyyseläkkeeseen on oikeutettu 60 – 64-vuotias henkilö, joka on ollut töissä vähintään 5 vuotta viimeisen 15 vuoden aikana ja saanut työttömyystodistuksen työvoimaviranomaisilta ja todistuksen työttömyys-päivärahan maksamisesta enimmäisajan.

Jos hakija on täyttänyt 55 vuotta ja kuukauden työttömäksi jäädessään, hän voi saada työttömyyspäivärahaa 60 vuoden ikään saakka, jolloin hän voi hakea työttömyyseläkettä.

Tätä ns. työttömyysputkea ollaan sulkemassa eli jatkossa työttömyyseläkkeen saamisen ehdot tiukentuvat. Taustalla on huoli sekä eläkemenojen kasvusta että työvoiman riittävydestä jatkossa.

## **TYÖVOIMAPOLITIIKAN HISTORIALLINEN KEHITYS**

### **1. Työvoimapolitiikan kehittyminen**

Työvoimapolitiikan perusajatuksena on oikeastaan aina ollut työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottaminen tavalla tai toisella. Ennen varsinaisen työpolitiikan tai oikeammin sosiaalipolitiikan alkua 1800 – luvulla, työvoimapolitiikasta ei oikein voida puhuakaan. Työtä oli tehtävä elääkseen tai sitten joku toinen huolehti elättämisestä. Työsuhteeseen liittyvät käsitteet olivat toki käytössä jo aikaisemmin (ks. esimerkiksi Heikkinen 1997, 25-31).

Agraarisen Suomen aikana 1800 –luvulla maataloudessa oli tilatonta väestöä työvoimareservinä, jota käytettiin erityisesti kesän kiireisinä aikoina; työvoimapolitiikka hoitui kuin itsestään – tarpeen tullen työvoiman tarjonta kasvoi kysynnän mukaisesti. Työttömyyttä ilmeni tällöin erityisesti talvisin. Maatalouden tuotantotekniikan muutos vähensi ajallaan työvoiman tarvetta ja esimerkiksi kaskenpolton väistyminen vähensi voimakkaasti tilapäisen työvoiman tarvetta (Virrankoski 1975, 120).

Varsinaisesta työvoimapolitiikasta ei kuitenkaan voida näinä aikoina puhua. Tosin valtio ja kunnat koettivat parhaansa mukaan järjestää ns. hätäaputoita. Tuolloin rakennettiin kanavia, maanteitä ja rautateitä nykyterminologian mukaan tavallaan työllisyyspoliittisina projekteina.

Vasta vuoden 1919 Hallitusmuodossa todettiin kansalaisten työvoiman olevan valtakunnan erityisessä suojelussa. Jotta perustuslain kirjain olisi muuttunut teoksi, olisi luonnollisesti tarvittu voimakkaampaa työllisyyspolitiikkaa kuin mihin oli todellisuudessa mahdollisuuksia. Käytännössä hallitusmuodon lausuma edesauttoi sosiaalisen turvajärjestelmän kehittämisessä työttömiksi joutuneille henkilöille. Tässä mielessä tilanne ei ole vieläkään olennaisesti muuttunut.

Työllistettävien määrä muuttuu vuosikymmenien kuluessa hitaasti mutta varmasti. Tämä selviää esimerkiksi viimeisten 30 vuoden ajalta työvoimatasteesta (lähde: Tilastokeskuksen työvoimatilastot):

	1970	1980	1990	1999
<b>Työkäinen väestö (1000)</b>	<b>3 349</b>	<b>3 616</b>	<b>3 737</b>	<b>3 890</b>
<b>Työvoimaosuus, % (15-74-v.)</b>	<b>67,5</b>	<b>67,5</b>	<b>68,1</b>	<b>65,7</b>
<b>Työvoima (1000)</b>	<b>2 263</b>	<b>2 442</b>	<b>2 555</b>	<b>2 557</b>
<b>Työttömyysaste</b>	<b>2,0</b>	<b>4,7</b>	<b>3,2</b>	<b>10,2</b>

Pahimmillaanhan työttömyys oli meillä vuonna 1994, jolloin se Tilastokeskuksen mukaan oli 16,6 prosenttia työvoimasta.

Työvoimapolitiikan yksinkertaistettuna tavoitteena on niin meillä kuin muuallakin ollut pitää työttömyysasteen osoittama luku mahdollisimman pienenä.

## 2. Työvoimapolitiikan aikaisemmat tavoitteet

Suomen työvoimapolitiikan tavoitteita alkoi 1960-luvulla muokata kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus vuodelta 1964 ja OECD:n aktiivista työvoimapolitiikkaa koskeva suositus. ILO:n ja OECD:n luomien suuntaviivojen mukaan Suomen työvoimapolitiikan neljä päätehtävää kiteytettiin tuolloin seuraavasti:

1. Työvoimapolitiikan keinoin on pyrittävä työmarkkinoiden määrälliseen ja laadulliseen tasapainoon sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.
2. Työmarkkinoiden tasapainottamisen tulee tapahtua taloudellista kasvua edistäen.
3. Nämä kaksi tavoitetta pitää voida saavuttaa yksityistä ihmistä tyydyttävällä tavalla: jokaisella olisi oltava mahdollisuus valita toiveitaan ja kykyjään vastaava työ.

4. Yhteiskuntapolitiikan päämääriä ei voida saavuttaa pelkästään säätelemällä kokonaiskysyntää talous- ja finanssipolitiikan keinoin. Tavanomaiset kysynnän ohjaamisen menetelmät tuovat mukanaan sekä työttömyyttä että työvoiman vajausta. Työmarkkinoiden tasapainottamiseksi on joko sopeutettava kysyntä olemassa oleviin työvoimareserveihin (alueellisesti tai alakohtaisesti) tai autettava työntekijöitä sopeutumaan käytettävänä oleviin työtilaisuuksiin.

Työn tulisi mahdollisimman hyvin vastata tekijänsä kykyjä ja ammattitaitoa ja tarjota jatkuvan kehittymisen mahdollisuus. Pyrkimyksenä tulee olla sekä työvoimaan kuuluvien että sen ulkopuolella olevien valintamahdollisuuksien lisääminen ammattien ja työpaikkojen suhteen sekä työolojen parantaminen.

Työvoimaministeriön johtoryhmä määritteli 1980-luvun puolivälissä työvoimamahallinnon tehtävät seuraavasti:

- vaikuttaa siihen, että eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen toimenpiteet yhdensuuntaisesti tukevat pyrkimystä täystyöllisyyteen,
- tukea sellaisia talous- ja muita yhteiskuntapolitiikan toimenpiteitä, jotka vaikuttavat korkean ja tasaisen työvoiman kysynnän saavuttamiseen ja ylläpitämiseen,
- ohjata työvoiman kysyntää ja tarjontaa siten, että työmarkkinoilla tapahtuu joustavaa ja tehokasta sopeutumista eri aloilla ja alueilla sekä niiden välillä,
- toimia siten, että kaikille työtä hakeville voidaan tarjota työtä ja valinnan mahdollisuuksia ja että jokaisella on mahdollisuus hankkia soveltuvaan työhön vaadittava ammattitaito,
- varautua ennakolta työmarkkinoiden ongelmiin suunnittelemalla ja kehittämällä toimenpiteitä työvoimapulan ja työttömyyden torjumiseksi sekä
- palvella ja tukea monipuolisesti ja tehokkaasti yksilöasiakkaita samoin kuin työvoimaa tarvitsevia.



Eräänlaista tämän ajan työvoimapolitiikan tavoitteistoa edustaa Euroopan työllisyysstrategian tavoitteet Amsterdamin sopimuksessa. Tavoitteet ovat suuret ja mahtipontiset:

- Kaikille nuorille olisi tarjottava mahdollisuus koulutukseen, uudelleen koulutukseen tai harjoitteluun, ennen kuin he ovat olleet työttöminä kuutta kuukautta pidempään.
- Työttömille aikuisille on tarjottava mahdollisuus aloittaa ura uudelleen täydennyskoulutuksen ja ammatinvalinnanohjauksen avulla, ennen kuin työttömyysjakso on jatkunut vuotta pidempään.
- Vähintään joka viidennellä työttömällä on oltava mahdollisuus päästä uudelleen koulutukseen tai täydennyskoulutukseen.
- Koulun keskeyttävien määrää on vähennettävä ja oppisopimusjärjestelmää on parannettava tai sellainen on luotava.

Tavoitteet ovat luonnollisesti useinkin todellisuuden tuolla puolen – niin Suomessa kuin Euroopan unionissakin.

## **TYÖSUOJELU**

### **Työsuojelun määritelmä**

Yleisellä tasolla määriteltynä työsuojelulla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, etteivät työntekijän terveys ja turvallisuus työn johdosta vaarannu (ks. esimerkiksi Kasvio 1994, 233). Laajemman käsityksen mukaan työsuojeluun voidaan laskea kuuluvaksi myös esimerkiksi työntekijän vapaa-aika, elintason kohottaminen ja työviihtyvyys.

## **TYÖSUOJELUN NYKYTILA**

### **1. Työsuojelupolitiikan osa-alueet**

Työterveyslaitos pitää työsuojelun osa-alueina seuraavia toimintoja:

1. työturvallisuustoiminta, jolla tarkoitetaan koneisiin, laitteisiin, työssä käytettäviin aineisiin ja työmenetelmiin sekä henkilöihin kohdistuvaa toimintaa,
2. työterveystoiminta, johon kuuluvat lääkärintarkastukset ja muu ennalta ehkäisevä toiminta sekä työperäisten sairauksien hoito,
3. työsuhdesuojelu, joka käsittää työ- ja vapaa-aikojen sääntelyn, palkkaus- ja muut työsuhteen ehdot sekä nuorten ja naisten suojelun työmarkkinoilla, sekä
4. työpaikkasuojelu, joka muodostuu paloturvallisuudesta, väestönsuojelusta, vartioinnista ja katastrofivalmiudesta.

Työsuojelua lain tasolla normittavat erityisesti vuosilomalaki (272/1973), työaikalaki (605/1996) sekä työturvallisuuslaki (299/1958).

### **Työturvallisuus**

Tilastot osoittavat, että työtapaturmien kokonaismäärä ja erityisesti kuolemaan johtaneet työtapaturmat ovat selvästi vähentyneet viimeisten vuosien aikana. Tähän ovat vaikuttaneet työsuojelulainsäädännön kehittäminen ja laajentaminen, työsuojeluviranomaisten lukumääräinen vahvistuminen sekä työpaikoilla tapahtuva tietoinen työsuojelu. Viime kädessä työsuojelun nostivat yhteiskuntapolitiikan valokiilaan runsaat työtapaturmat sekä työtapaturmien aiheuttamat yhteiskunnalliset kustannukset ja perhe- ja yksilötasoiset menetykset.

1970-luvun alussa vuosittainen työtapaturmien määrä oli Tilastokeskuksen mukaan noin 200 000. 1980-luvun alkuun tultaessa oli määrä pudonnut 120 000: een. Suunta on edelleen aleneva, sillä vuonna 1990 työtapaturmien mää-

rä oli 103 000. Siitä ne edelleen vähenivät siten, että vuoden 1997 työtapa-turmien määrä oli noin 56 000 (Tilastokeskus).

Myös kuolemaan johtaneet työtapaturmat ovat vähentyneet. Aikaisemmin kuolemantapauksia työmatkaonnettomuuksineen oli 200-300; nykyisin luku on laskenut puolen sadan vaiheille. Pysyvien työkyvyttömyystapausten lukumäärän kohdalla kehitys ei ole ollut yhtä ilahduttavaa, sillä niiden määrä on pysytellyt 1 800-2 500 tapauksen välillä.

Tilastokeskuksen selvitysten mukaan vaarallisimpia töitä tekevät teurastajat, lihavalmistetyöntekijät ja einestyöntekijät, rakennustoiminnan aputyöntekijät, koneistajat, levysepät, hitsaajat, ahtaus-, kuormaus- ja varastotyöntekijät, puutavaratyöntekijät, kaivos- ja louhintatyöntekijät, maalaus- ja lakkaustyöntekijät, metsurit ja valimotyöntekijät. Näillä aloilla työtapa-turmien yleisyys voi olla kolmekin kertaa keskiarvoa suurempi (ks. tilastokeskuksen tilastot).

Vastaavasti vaarallisimpia tuotannonaloja ovat viime vuosina olleet lasi-, savi- ja kivituoiteiden valmistus, talonrakentaminen, puutavaran ja puutuotteiden valmistaminen sekä metallituotteiden valmistus.

Tutkimusten mukaan erityisen riskialttiita ovat nuoret miehet ja riskiaikaa viikon alkupäivät.

Pienimmät tapaturmafrekvenssit löytyvät rahoitus- ja vakuutus-toiminnan, opetuksen, tutkimuksen ja terveydenhoidon aloilta; yleisesti ottaen palvelu-tuotannon aloilta.

Ammattitaudilla tarkoitetaan ammattitautiasetuksen (1347/1988) mukaan sairautta, joka on aiheutunut fysikaalisista, kemiallisista tai biologisista tekijöistä. Työterveyslaitos pitää virallista ammattitautirekisteriä. Tiedot rekisteriin kertyvät vakuutuslaitosten lähettämistä ilmoituksista, työterveyslaitoksen ammattitautilausunnoista ja lääninlääkärien saamista ammattitauti-ilmoituksista. Vuosittain uusia ammattitautitapauksia ilmenee vajaat 10 000. Ammattitautien lukumäärä on viime vuosina kasvanut. Kasvua selittänee

osittain parantunut diagnostiikka, tehostunut työterveystoiminta ja muutokset korvausperusteissa.

Työsuojelua voidaan tarkastella arvioimalla tapaturmien merkitystä kokonaistaloudelle. Taloudellista lähestymistapaa voi perustella puhtaasti inhimillisistä lähtökohdista. Mutta myös taloudelliset arvot painavat silloin, kun verrataan työsuojelutoimenpiteiden rasitteita niihin säästöihin, joita yhteiskunnalle koituu tapaturma-alttiuden ennaltaehkäisyä myötä.

## **2. Työsuojelun hallinto**

Työsuojelu kuuluu nykyisin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle (Laki työsuojeluhallinnosta 16/1993). Työsuojelun alueellista ohjausta ja tarkastusta varten maa on jaettu työsuojelupiireihin, joissa on työsuojelutoimisto. Aikaisemmat työsuojeluhallituksen asiat ovat siirretyt nykyisin työministeriölle.

### **Työsuojeluneuvottelukunta**

Työsuojeluneuvottelukunnan tehtävänä on kehittää ja edistää työsuojelun yhteistoimintaa sekä käsitellä laaja-alaisia periaatekysymyksiä. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunta muodostuu viranomaisien, suurimpien työmarkkina-järjestöjen ja työsuojelualan yhteisöjen edustajista.

### **Työsuojelupiirit**

Alueellista työsuojelun hallintoa ja valvontaa varten Suomi on jaettu 11 työsuojelupiiriin (Ahvenanmaa kuuluu Turun ja Porin työsuojelupiiriin), joissa kussakin on työsuojelutoimisto. Maa- ja metsätalous muodostaa oman hallinnollisen jaotuksensa, jota varten maa on jaettu kolmeen erilliseen piiriin. Piirien tehtävänä on edistää työsuojelua sekä valvoa työsuojelunormien noudattamista työpaikoilla.

## **Työsuojelutoimisto**

Työsuojelupiirien käytännön työ toteutetaan työsuojelutoimistojen kautta. Toimiston henkilökunta pyrkii tarkastusten yhteydessä ohjeilla, neuvoilla ja viime kädessä pakotteilla valvomaan voimassa olevien määräysten noudattamista. Toimiston tehtäviin kuuluu myös kuntien työsuojelu-viranomaisten toiminnan valvonta sekä koulutus-, opetus- ja tiedotustoiminnasta huolehtiminen. Työsuojelutoimistossa on piiripäällikkö, insinöörejä, teknikoita, rakennusmestareita, lakimies, työläistarkastaja sekä toimistohenkilökuntaa.

Työsuojelupiirinkin tehtäviin kuuluu edistää ja kehittää työsuojelutoimintaa yhdessä kaikkien työsuojelualalla toimivien viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Tämän toteuttamiseksi piireihin on perustettu työsuojelulautakunta. Se koostuu työmarkkinajärjestöjen ja työsuojelualan yhteisöjen edustajista kuten työsuojeluneuvottelukuntakin.

## **Työsuojelu työpaikoilla**

Työsuojelusta annetut säädökset edellyttävät yhteistoimintaa työnantajan ja työntekijöiden välillä. Kummallakin osapuolella on mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi niiden toimielinten valintaan, joiden tehtäväksi jää käytännön työsuojelutoiminnan toteuttaminen työpaikoilla.

### **Työsuojelupäällikkö**

Työnantajan on nimettävä työsuojelupäällikkö, joka edustaa työnantajaa työsuojelukysymyksissä. Nimeäminen ei riipu yrityksen koosta, mutta usealla yrityksellä on kuitenkin oikeus nimetä yhteinen työsuojelupäällikkö .

### **Työsuojeluvaltuutettu**

Työpaikassa, jossa säännöllisesti työskentelee vähintään 10 työntekijää, työntekijäin on valittava keskuudestaan työsuojeluvaltuutettu ja hänelle kaksi varavaltuutettua kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Valtuutetut voidaan valita pienempiinkin työpaikkoihin. Työpaikan toimihenkilöasemassa olevilla on

mahdollisuus valita oma työsuojeluvaltuutettunsa. Mikäli työntekijöitä ja toimihenkilöitä on alle 20, valitaan yhteinen työsuojeluvaltuutettu, joka edustaa molempia henkilöryhmiä.

### Työsuojeluasiamies

Työntekijät ja toimihenkilöt voivat valita työsuojeluasiamiehen/-miehiä sekä kyseisten lakien että eri osapuolten tekemien työsuojelusopimusten mukaisesti. Myös asiamiesten toimiaika on kaksi vuotta. Työsuojelu-asiamiehen toiminta-alue, hänen oikeutensa ja velvollisuutensa ovat suppeammat kuin työsuojeluvaltuutetun vastaavat oikeudet ja velvollisuudet.

### Työsuojelutoimikunta

Työsuojelutoimikunta on työnantajan, työntekijöiden ja toimihenkilöasemassa olevien työntekijöiden välinen yhteistyöelin työsuojelukysymyksissä. Toimikunta on asetettava, mikäli työpaikassa säännöllisesti työskentelevien henkilöiden lukumäärä on vähintään 20. Työsuojelutoimikunnan jäsenten lukumäärä on 4, 8 tai 12 (ellei toisin ole sovittu) sen mukaan kuin paikalliset olosuhteet huomioonottaen on sovittu.

## **3. Työsuojelun valvonta**

Työsuojeluviranomaisilla on oikeus ja velvollisuus tarkastaa työpaikkoja säädetyn toimivallan mukaisesti. Tarkastuksia tehdään useammin ja tarkemmin aloilla, jotka ovat työsuojelun kannalta riskialttiimpia. Yleensä tarkastuksen suorittaja ilmoittaa tulostaan etukäteen, vaikka laki ei tätä edellytäkään. Ilmoitus varmistaa kuitenkin työsuojelupäällikön ja työsuojeluvaltuutetun läsnäolon. Tarkastuksen yhteydessä työsuojeluhenkilöille ja työntekijöille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Tarkastuksesta laaditaan pöytäkirja, joka jäljennöksenä toimitetaan työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle. Työnantajalle varataan kohtuullinen aika pöytäkirjaan merkittyjen epäkohtien poistamiseksi.

Ensi kädessä työsuojeluviranomaiset pyrkivät neuvoin ja ohjein poistamaan epäkohtia. Ohjeita onkin annettu erityisesti työturvallisuuslain nojalla jopa kymmeniä tuhansia vuodessa. Lisäksi tuhansia ohjeita on annettu työsuojelun valvontalain, vuosilomalain, työaikalain ja muiden työsuojelusäädösten nojalla.

### **Pakotteet**

Mikäli ohjein ja neuvoin ei ole päästy tyydyttävään tulokseen, työsuojeluviranomainen voi turvautua lain suomiin pakkokeinoihin normien vastaisen tilanteen korjaamiseksi. Mikäli asia on kiireellinen tai työnantaja niskoittelee, työsuojeluviranomainen voi määrätä puutteen korjattavaksi uhkasakkomenetelyin. Jos laiminlyönti jatkuu, työsuojeluviranomainen voi määrätä asettamansa uhkasakon maksettavaksi. Uhkasakon maksaminen ei poista korjausvelvollisuutta. Lisäksi voidaan määrätä, että tekemättä jätetty työ teetetään työnantajan kustannuksella, että työnteko keskeytetään tai että laitteen tai työmenetelmän käyttäminen kielletään.

## **TYÖSUOJELUN HISTORIALLINEN KEHITYS**

### **21. Työsuojelun alku**

Työsuojelun synty liittyy selkeästi sosiaalipolitiikan syntyyn. Yleisestihän katsotaan, että sosiaalipolitiikka syntyi teollistuvan yhteiskunnan ongelmien korjaajaksi (näin esimerkiksi Urponen 1979). Toisaalta sen voidaan katsoa liittyvän yhteen kansanvallan kehityksen kanssa, kuten Pekka Kuusi toteaa (Kuusi 1968, 35).

Voidaan sanoa, että teollistuminen aiheutti syntyessään aikaisemman staattisen yhteiskuntarakenteen muutoksen tavalla, joka jätti osan väestöstä vaille sosiaalista turvaverkkoa. Teollistuminen katkaisi perheen ja suvun muodos-

taman turvan ja irrotti teollisen työväestön omaksi ryhmäkseen tehtaan ympärille.

Koska teollistumisen juuret ovat Britanniassa ja Keski-Euroopassa, on luonnollista, että ensimmäiset työsuojelulliset toimenpiteet tapahtuivat näissä maissa. Englannissa ryhdyttiin toteuttamaan työsuojelulainsäädäntöä 1840 – luvulla ja manner -Euroopassa hieman myöhemmin. Oikeastaan koko nykyaikaisen sosiaalipolitiikan voidaan sanoa alkaneen työväestön työsuojelusta.

Saksaan perustettiin vuonna 1873 sosiaalipoliittinen yhdistys (Verein für Sozialpolitik) ajamaan erityisesti teollisuusväestön elinolosuhteiden parantamista (ks. esimerkiksi Auvinen 1974, 13-17). Tuolle ajalle tyypillisesti katsottiin sosiaalipolitiikan kuuluvan siten vain tietyn kansanosan, eli tehdasteollisuudessa työskentelevän, osaksi. Universaalien sosiaalipolitiikan ja siinä ohessa työsuojelun aika oli vasta tulossa.

1800 –luvun puolenvälin liberalistinen talousajattelu oli meilläkin Suomessa johtanut pari vuosikymmentä myöhemmin elinkeinoelämän sääntelyn osittaiseen purkautumiseen. Vapaus ja vapaa kilpailu toi kuitenkin mukanaan epäkohtia työpaikoille, jolloin tätä etujen ristiriitaa alettiin säännellä lainsäädännöllä. Työväensuojelulainsäädäntö aloitettiin meillä asetuksella ”teollisuusammateissa olevain työntekijäin suojelemisesta”.

Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus 1906 toi suomalaisen yhteiskuntaan koko väestöön pohjautuvan eduskunnan, jolloin työsuojelullinen lainsäädäntö alkoi muuttua vähitellen universaaliksi sosiaalipoliittiseksi normistoksi.



## **2. Työmarkkinajärjestöjen työsuojelusopimukset**

Vuonna 1969 solmivat SAK, SAJ, STK ja STTK ensimmäisen työsuojelusopimuksen työturvallisuuden tehostamiseksi. Sopimuksella saatiin aikaan yhteinen työturvallisuusorganisaatio, johon jo kuuluivat työsuojelupäälliköt ja työsuojeluasiamiehet. Sopimus uusittiin vuonna 1974 ja sopimuskenttään tulivat myös palvelualoja ja julkisia aloja edustavat liitot. Keskusjärjestötasolle perustettiin työsuojelun keskustoimikunta, johon kuuluivat jäseninä keskeiset työmarkkinajärjestöt.

Yksikön tehtävänä on mm. edistää eri osapuolten yhteistyötä työsuojelukysymyksissä, kehittää tarkoituksenmukaista työnjakoa eri osapuolten välillä, suunnitella pitkällä tähtäyksellä toimenpiteitä työsuojelun tehostamiseksi, suunnitella ja tehdä työsuojelun valistustyötä sekä muita keskusjärjestöjen yhteisesti antamia tehtäviä.

Liittotasolle perustettiin lukuisia työalatoimikuntia vastaamaan liitto-kohtaisesti tai useamman alan yhteisistä työsuojelutehtävistä. Toimikuntia on yli 30. Työalatoimikuntien tehtävät vastaavat alakohtaisesti työsuojelun keskustoimikunnan tehtäviä. Työpaikkatason työsuojelutoimikunnat ovat työalatoimikunnan alaisena, erityisesti käytännön työsuojelutyöstä vastaavina yksikköinä.

### **Työturvallisuuskeskus**

Työturvallisuuskeskusta koskeva sopimus solmittiin vuonna 1970. Työturvallisuuskeskus toimii työsuojelun keskustoimikunnan toimistona ja vastaa toimenpanotehtävistä. Työturvallisuuskeskukselle kuuluvat mm: työsuojelukoulutuksen järjestäminen, tiedotus- ja muun valistustoiminnan järjestäminen, työpaikkojen työsuojeluhenkilöstöä koskevan rekisterin pitäminen.

## **Julkishallinnon työsuojelu**

Vuonna 1971 allekirjoitettiin ensimmäinen kuntia koskeva työsuojelusopimus, joka sittemmin uusittiin vuonna 1974. Sopimusosapuolina ovat Kunnallinen työmarkkinalaitos, AKAVA ja STTK.

Valtionhallintoa koskeva työsuojelun yhteistoimintasopimus astui uusittuna voimaan 1.7.1984. Sopimus sisältää yleisiä määräyksiä toimipaikkatason työsuojeluelimistä, niiden tehtävistä ja valintatavoista.

Tällä hetkellä työsuojelullisia sopimuksia on kaikkien työmarkkinajärjestöjen kesken; työsuojelu ymmärretään sekä käytännössä että lainsäädännössä varsin laajasti ja työolosuhteiden kehittämiseen vaikutetaan voimakkaasti normitasolla (ks. esimerkiksi TyöturvallisuusL 9 c §).

## **OSA 2: ALUEPOLITIikka**

### **ALUEPOLITIIKAN NYKYTILA**

#### **1. Aluetalouden teoriaa**

Aluetaloustiede, jota pidetään yleensä kansantaloustieteen osa-alueena, tutkii alueellisten kehityserojen syitä. Se pyrkii myös löytämään keinoja, joilla alueellisia eroja voitaisiin pienentää. Toisaalta kansantaloustieteen piirissä on ollut tutkijoita, jotka katsovat markkinamekanismin automaattisesti johtavan kansantalouden tasapainotilaan. Heidän mielestään valtion puuttuminen talouden kehitykseen ei auta tasoittamispyrkimyksissä. Päinvastoin seurauksena voi olla resurssien yhä tehottomampi käyttö.

Useat taloustieteilijät suhtautuvat markkinamekanismiin varauksellisesti ja katsovat, että markkinataloudessa taloudelliset toiminnot pyrkivät keskittymään, jolloin alueiden väliset epätasapainoisuudet säilyvät tai jopa vahvistuvat, eivätkä korjaudu itsestään. Tämän vuoksi julkisen vallan on oltava aktiivinen. Länsi-Euroopassa on viimeisten vuosikymmenien aikana yleisesti luotettu jälkimmäiseen käsitykseen, siksi yleisiä aluepoliittiset toimet ovat olleet.

#### **Myrdalin kasautuvan kasvun malli**

Ruotsalaisen Gunnar Myrdalin näkemyksen mukaan tasapainoiselle aluekehitykselle ei ole kovinkaan suuria mahdollisuuksia niin kauan kuin kasautuvien vuorovaikutusten noidankehä toimii. Kasvun leviämisvaikutukset eivät ole kyllin voimakkaita estämään kielteisiä aluepoliittisia vaikutuksia. Aluekehitys ikään kuin polarisoituu.

Myrdalin mukaan jonkin alueen laajentumista seuraa toisen alueen ainakin suhteellinen supistuminen. Erityisesti työvoiman, pääoman ja tavaroiden sekä palvelujen liikkeet kiihdyttävät kasautuvaa kehitystä. Ne toimivat kasautuvan prosessin välittäjinä, suotuisilla alueilla positiiviseen ja epäsuotuisilla alueilla negatiiviseen suuntaan. Jälkeenjääneillä alueilla tulokehityksen pysähdys, työttömyys ja työvoiman poismuutto eivät tarjoa uudelle yritystoiminnalle houkuttelevaa ympäristöä. Siksi alueelle investoidaan entistä vähemmän ja se hyötyy teknisestä kehityksestä ja sijaintitaloudellisista tekijöistä vähemmän kuin keskusalueet. Näin jälkeenjääneet alueet ovat joutuneet ”noidankehään”. Myrdalin mukaan kehittyneiden alueiden hyvinvointi on saavutettu jälkeenjääneiden alueiden kustannuksella. Tätä ilmiötä kutsutaan Myrdalin mukaan supistumisvaikutukseksi.

Supistumisvaikutuksen rinnalla on olemassa kasvun leviämisvaikutuksia taloudellisista kasvukeskuksista ympäröivälle alueelle. Esimerkiksi maatalousalueet hyötyvät ostovoimaisesta keskuksista, josta välittyy maaseudulle työtekniikkaan ja teknologiaan liittyviä virikkeitä. Kasvukeskus tarvitsee myös laajentuvalla teollisuudelleen uusia raaka-aineita, joita voidaan saada ainakin osittain ympäröiviltä alueilta. Näin taloutta laajentavat leviämisvaikutukset voivat jopa tarjota mahdollisuuden pienimuotoisen kulutustavaratuotannon aloittamiselle. Myrdalin mielestä positiiviset leviämisvaikutukset eivät missään tapauksessa anna perusteita kansantalouden tasapainokäsitteelle. Jos luotetaan vain markkinavoimiin, tulevat jopa nopeasti kehittyvissä maissa lukuisat alueet jäämään kehityksestä jälkeen, taantumaan ja köyhtymään.

### **Hirschmanin teoria**

Albert O. Hirschman luotti Myrdalia enemmän siihen, että markkinoilla esiintyvä vastakkaisten voimien vuorovaikutus päättyy ajan myötä tasapainotilaan. Silti valtiovallan tulee keskittää kasvuponnistuksia alueellisesti ja myötävaikuttaa osaltaan kasvusysäysten riittävän laajaan leviämiseen. Hirschmanin mukaan kasvusysäykset leviävät keskuksissa muuhun talouteen sekä keskustan ostovoiman lisäyksenä että reuna-alueille suuntautuvien investointien välityksellä. Positiiviset kehityspiirteet voimistuvat, mikäli alueiden talousrakenteet täydentävät toisiaan. Myös vajaatyöllistettyjen siirtyminen

keskuksiin kohottaa reuna-alueiden työn tuottavuutta sekä kulutus- ja tulotasausta.

Kielteisenä kehityspiirteenä voi olla reuna-alueiden suhteellisesti tehottomamman tuotannon joutuminen vaikeuksiin kilpailussa keskusten tehokkaamman tuotannon kanssa. Samoin sisäinen muuttoliike voi siirtää parhaan työvoima-aineksen kasvukeskuksiin. Köyhien alueiden leviämisvaikutukset voivat voittaa edellä mainitut kielteiset kehityspiirteet, mikäli reuna-alueiden tuotteet ovat välttämättömiä rikkaiden alueiden laajentumiselle. Jos esimerkiksi rikkaat alueet erikoistuvat teollisuuteen ja köyhät alkutuotantoon, kysynnän kasvu rikkailta alueilla kiihdyttää myös köyhien alueiden kasvua. Kielteiseen kehitykseen jouduttaisiin, jos köyhillä alueilla tuotettujen tavaroiden hinnat nousisivat niin korkeiksi, että rikkaat alueet ostaisivat ne muualta tai alkaisivat tuottaa niitä itse. Julkisen vallan roolia korosti myös mm. Francis Perroux, joka suositteli kasvukeskusten luomista julkisella tuella. (Ks. edellä olevien tutkijoiden ajatuksista enemmän Kiljunen 1979, 25-30).

## **2. Teoriat ja suomalainen käytäntö**

Myös suomalaisessa aluepolitiikassa löytyy yhtymäkohtia edellä mainittuihin teorioihin. Erityisesti Myrdalin teoria korostaa teollisuuden merkitystä alueellisen kasvun käynnistäjänä. Suomalaisessa aluepolitiikassa on painottunut teollisuuskeskeisyys. Näin erityisesti 1960- ja 70-luvuilla, jolloin tukea kanavoitiin erityisesti kehitysalueiden teollisuuteen. Nopea taloudellinen rakennemuutos nähtiin välttämättömäksi tieksi alueellisten erojen pienentämisessä.

Nykyinen ajattelumalli pyrkii kehittämään kehittymättömien alueiden muitakin elinkeinoja kuin teollisuutta. Tosin Euroopan unionin jäsenyys, valtion velkaantuminen 1990-luvun laman hoitamisessa ja markkinauskoinen talouspolitiikka ovat vähentäneet perinteisen kehitysaluepolitiikan tehokkuutta ja osittain siitä syystä alueiden väliset erot ovat osittain kasvaneetkin.

### **3. Nykyinen aluepolitiikkamme**

#### **Alueiden kehittäminen**

Lainsäädännöllisen perustan nykyiselle aluepolitiikalle muodostaa laki alueiden kehittämisestä (1135/1993). Sen mukaan tavoitteena on edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä.

Tavoitteen saavuttamiseksi

1. turvataan alueiden väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus;
2. turvataan alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne;
3. uudistetaan alueiden tuotantorakennetta, parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä ja edistetään uusien työpaikkojen syntymistä; sekä
4. vahvistetaan muutoin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa.

Näin siis lain mukaan. Ja tekemistä onkin, sillä jos katsomme bruttokansantuotteen kehitystä asukasta kohti maakunnittain vuosina 1990-99, havaitsemme helposti alueellisten erojen kasvaneen mainittuna ajanjaksona ([www.intermin.fi/alue/tilasto/taulukot/bkt90-99.html](http://www.intermin.fi/alue/tilasto/taulukot/bkt90-99.html)):

Maakunta	1990	1999
Uusimaa	133,6	142,0
Varsinais-Suomi	101,7	101,3
Itä-Uusimaa	105,0	82,0
Etelä-Savo	78,5	71,1
Pohjois-Karjala	78,8	73,2
Etelä-Pohjanmaa	77,9	72,5
Kainuu	79,3	68,5
Ahvenanmaa	133,7	129,9
Koko maa	100,8	100,2

Euroopan unionin vertaileva indeksiluku oli vastaavana aikana 100.

Alueiden kehittämistä koskevan lain mukaan aluekehitysvastuu on kunnilla ja valtiolla. Varsinaisena aluekehitysviranomaisena toimii maakunnallisesta edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta huolehtiva kuntayhtymä eli maakuntaliitot. Laki edellyttää lisäksi, että suunnitelmat ja ohjelmat valmistellaan yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten sekä alueella toimivien yritysten ja järjestöjen kesken.

### **Euroopan unionin rakennerahastot**

Euroopan unionin toiminta alueellisten erojen poistamisessa on melkoisen laajaa (ks. Alueiden palveluksessa 2001). Toiminta kansallisessa aluepolitiikassa näkyy erityisesti rakennerahasto-ohjelmissa. Ei ole lainkaan liioittelua todeta, että Suomenkin alue- ja rakennepolitiikan välineistön tärkeimmät elementit ovat unionin rakennerahastot. Unionin aluepolitiikka perustuu rakennerahastoista annettavaan tukeen, johon yhdistetään kansallista, julkista ja yksityistä rahoitusta.

Rakennerahastoista suurin on Euroopan aluekehitysrahasto, jonka nimenomaisena tarkoituksena on tasoittaa alueiden kehityksen eroja. Rahasto osal-

listuu esimerkiksi Interreg- ja Urban-yhteisöaloitteiden rahoitukseen. Hallinnoivana viranomaisena toimii maakuntaliitto (em. lain 3 §). Maakuntaliitto myöntää myös aluepoliittiseen ohjelmaan tulevan valtionosuuden.

Euroopan sosiaalirahasto keskittyy erityisesti inhimillisten voimavarojen kehittämiseen eri alueilla ja täten osaltaan pyrkii poistamaan alueellisia eroja.

Aluepoliittista merkitystä on myös Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastolla, kalatalouden ohjausrahastolla ja EU-tasolla myös koheesiorahastolla.

Rakennerahastoilla on nimensä mukaisesti tavoitteena vaikuttaa jäsenmaiden rakenteisiin poistamalla eri alueiden alueellista ja sosiaalista eriarvoisuutta. Käytännössä tavoitteeseen pyritään tavoiteohjelmittain, joista laaditaan alueella ohjelmakuvaus – esimerkiksi ”Itä-Suomen tavoite 1-ohjelma tavoitekaudelle 2000 – 2006” – jossa esitetään suuntaviivat toiminnalle. Mainitussa ohjelmassa näkyy hyvin ohjelmien rahoituksen laaja-alaisuus; rahoituksesta (kokonaismäärä 2 558,6 miljoonaa euroa) tulee yksityisistä lähteistä 51 prosenttia, EU:lta 24, Suomen valtiolta 20 ja kunnilta 4 prosenttia (Itä-Suomen tavoite 1-ohjelma).

Aluekehityslain viidennen pykälän mukaan aluekehittämisohjelman perusteella sen rahoitukseen osallistuvat valtion ja kuntien viranomaiset sekä yhteisöt laativat aluekehitysviranomaisen johdolla ohjelmasuoritusohjelmia, jotka sisältävät eri alueilla toteutettavat suurimmat hankkeet ja niiden toteuttamisaikataulut sekä muut kehittämistoimet.

Aluekehityshankkeisiin tarvittavat varat nimetään valtion talousarviossa eri hallinnonaloilla. Näillä ns. aluekehitysrahoilla on tarkoitus edistää alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien aluekehittämisohjelmien toteuttamista.

Jotta maakunnallinen tahto toteutuisi, laki määrää, että ns. maakunnan kehittämisrahaa myönnetään avustuksena lähinnä alueen elinkeinotoiminnan oma-



toimiseen kehittämiseen. Valtioneuvosto päättää tämän määrärahan jakamisesta alueille ja sen lopullisesta käytöstä päättävät maakuntaliitot.

## **Aluejaottelu**

Lain 7 §:n mukaan aluepoliittisten tukitoimenpiteiden kohdentamista ja porrastamista varten määrätään kehitysalue ja rakennemuutosalue. Jaon perustana käytetään seutukuntajakoa, joka perustuu lähinnä työssäkäyntiin ja kuntien väliseen yhteistyöhön.

Valtioneuvosto on määrännyt maan heikommin kehittyneet alueet niiden kehittyneisyyden ja kehittämistarpeiden perusteella kehitysalueeksi. Näin on määräytynyt nykyinen kehitysaluejako. Euroopan unionin merkitys näkyy esimerkiksi siinä, että jos alueen tulotaso jää korkeintaan 70 prosenttiin unionin keskitasosta, alue pääsee korkeimman tuen piiriin. Tällaisia alueita on meillä erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tähän ns. tavoite 1-alueeseen kuuluu Suomesta koko Lappi, Kainuu, Pohjois-Karjala, Pohjois- ja Etelä-Savo sekä osia Keski-Suomesta ja Pohjois-Pohjanmaalta. Ohjelmakausi käsittää vuodet 2000 – 2006.

Unionin mahdollinen laajentuminen poistanee em. alueiden tähänastiset edut, koska uusien tulevien jäsenmaiden tulotason alhaisuus nostaa Suomen kehitysalueiden suhteellista asemaa unionissa (ks. esimerkiksi Tilastokeskuksen vuosikirjan liite bruttokansantuotteesta asukasta kohden EU-maissa NUTS2 – alueittain).

## **Finnvera Oyj**

Alueellista kehitystä edesauttamaan perustettiin aikoinaan vuonna 1971 erityisrahoituslaitos, Kehitysalueerahasto (65/1971) . Kehitysalueerahasto oli valtionemmistöinen erityisrahoituslaitos. Sen tehtävänä oli parantaa kehitysalueiden väestön toimeentuloa ja hyvinvointia tukemalla alueen kehityskykyistä, erityisesti pientä ja keskisuurta yritystoimintaa. Rahaston tuen saajien piiriin kuuluivat samat elinkeinot kuin kauppa- ja teollisuusministeriön aluepoliitti-

sen tuen piiriin. Kehitysaluerahasto osallistui myös teollisuuskyläosakeyhtiöiden rahoitukseen sekä kuntien teollisuus-hallien rahoitukseen.

Vuoden 1999 alusta Kehitysaluerahasto ja valtion takuukeskus yhdistettiin Finnvera- nimiseksi yhtiöksi, jonka valtio omistaa kokonaan. Yhtiöllä on aluekonttoreita kaikkiaan 16. Taustansa mukaisesti Finnvera tarjoaa lainoitusta, takauksia ja vientitakuita. Toiminta on laajentunut koko maata käsittäväksi. Aluepoliittinen painotus näkyy siinä, että yhtiö huolehtii Euroopan aluekehitysrahaston rahoitusohjelmien rahoituksen välittämisestä EU:n tavoitealueille Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä Länsi- ja Etelä-Suomessa. (Ks. lisää yhtiön toiminnasta: [www.finvera.fi](http://www.finvera.fi)).

## **ALUEPOLITIIKAN HISTORIALLINEN KEHITYS**

### **1. Kehitysaluepolitiikasta aluepolitiikkaan**

Aluepolitiikka on eräs yhteiskuntapolitiikan lohko. Aluepolitiikalla pyritään edistämään maan eri osien taloudellisten ja sosiaalisten voimavarojen käyttöä sekä tasoittamaan alueiden elinoloissa esiintyviä eroja. Aluepolitiikka on tapana jakaa edelleen kehitysaluepolitiikaksi ja alueelliseksi kehittämisspolitiikaksi. Edellisellä tarkoitetaan sellaisia julkisen vallan toimia, joilla edistetään kehitystä maan tietyissä, ongelma-alueiksi määritellyissä osissa. Jälkimmäinen on taas yhteiskuntapolitiikkaa, joka ottaa huomioon alueelliset vaikutukset edistäessään kehitystä kaikilla yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla.

Käytännössä aluepolitiikka on koostunut erilaisista alue-eroja tasoittavista talouspoliittisista välineistä, jotka vaikuttavat eri alueiden taloudelliseen vireyteen. Tuotanto ja siihen liittyvä työpaikkojen sijainti määrää myös sosiaalisissa ja taloudellisissa tekijöissä tapahtuvaa kehitystä.

Historiallisesti aluepolitiikka syntyi kehitysaluepolitiikan perustalta. Edellinen edustaa laajempaa ja kehittyneempää käsitystä eri kehitysvaiheissa olevi-

en alueiden riippuvuuksista. Aluepolitiikka voi puolestaan olla tietoista toimintaa, jolloin päätöksenteossa otetaan huomioon päätöksen aluetaloudelliset vaikutukset. Toisaalta aluepolitiikka voi olla tiedotonta toimintaa, jolloin päätöksenteossa ei nimenomaisesti arvioida päätöksen aluepoliittisia vaikutuksia, joita sillä kuitenkin on. Jälkimmäisestä esimerkkinä voidaan pitää sosiaalipoliittisten etuuksien ja niiden rahoituksen jakaantumista maan eri osiin .

Kasvukeskuspolitiikassa toimenpiteet kohdistetaan parhaat kehittymisen edellytykset omaaviin kehitysalueiden keskuksiin. Sijoittamispolitiikassa lainsäädännön, taloudellisten toimenpiteiden ja informaation avulla pyritään vaikuttamaan yritysten sijoittamiseen.

Ulkoiset kilpailutekijät suuntasivat aikoinaan maan taloudellisen rakenteen muuttamista teollisuus-Suomeksi. Kehitysaluepolitiikassa lähtökohtana oli luoda edellytykset ongelma-alueiden omaehtoiselle kasvulle. Niinpä pyrittiin elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja tuotannon painopisteen siirtämiseen kasvu- ja kilpailukykyisille toimialoille. Erityisesti teollisuuden tuen uskottiin antavan taloudellisen kasvusysäyksen, joka leviämisaikutuksineen kertautuu kysynnän lisäyksenä ja kasvuimpulssina alueen muissa elinkeinoissa.

On kuitenkin koko ajan ollut kiistanlaista, onko tukipolitiikka toteuttanut riittävästi em. kehitysolettamaa. Arviota tehtäessä ei kuitenkaan pidä tuijottaa pelkkiä tilastoja. On lisäksi arvioitava, mihin kehitys olisi johtanut ilman julkista tukipolitiikkaa.

Vaikka Suomessa ei koskaan virallisesti harjoitettukaan kasvukeskuspolitiikkaa, oli se tausta-ajatuksena kehitysaluepolitiikassa aina 1970-luvun puoliväliin saakka. Selvimmin kasvukeskuspolitiikkaa toteutettiin perustamalla teollisuuskyliä kehitysalueille.

1970-luvun loppupuolella on kasvukeskusajattelu korvattu pyrkimyksellä kehittää tasapainoista aluerakennetta, joka sisältää tarkoituksenmukaisen keskusverkon. Tämä on ollut kuitenkin eräänlaista kasvukeskusajattelun laajentamista tai osittain uudelleenarviointia.

Aluepoliittisessa vaiheessa kehitysalueiden neuvottelukunta muutettiin aluepoliittiseksi neuvottelukunnaksi. Samoin tukipolitiikan harkinnan-varaisuutta korostettiin ja alueellinen joustavuus lisääntyi (lisätuki-alue, tukialue). Valtion sektorihallinnolle annettiin velvoite ottaa huomioon alueelliset näkökohdat toimintasuunnitelmissaan.

Euroopan unionin jäsenyys vuodesta 1995 lähtien muutti kansallisen aluepolitiikan unionin tavoitteita toteuttavaksi politiikaksi.

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että suomalaisessa aluepolitiikassa on kääntymässä uusi lehti: valtio on luopumassa maan tasapuolisesta alueellisesta kehittämistä. Aluekehityslait on tarkoitus uudistaa siten, että aluepolitiikan ohjaaviksi periaatteiksi ovat nousemassa alueiden oma kilpailukyky ja taloudellinen kasvu. Koko Suomi on aluepolitiikan kohteena – eli sanan varsinaisessa mielessä aluepolitiikkaa ei enää olisi. (HS 11.4.02).

Lakiehdotuksen mukaan valtio tukisi alueiden kilpailukykyä ja hyvinvointia nostavaa osaamista ja kestäväan kehitykseen perustuvaa taloudellista kasvua. Tämän seurauksena alueiden kehittyneisyyserojen pitäisi vähentyä ja väestön elinolosuhteiden parantua.

## **2. Aluepoliittisen lainsäädännön kehitys**

### **Ensimmäiset kehitysalueelait**

Ensimmäiset kehitysalueelait annettiin vuonna 1966. Lait olivat voimassa vuosina 1966-1969. Kehitysaluepolitiikan tavoitteiksi vahvistettiin kehitysalueiden tuotannon ja elintason kohottaminen sekä työllisyyden turvaaminen. Alueet, jotka olivat olennaisesti jäljessä muista osista, tarvitsivat tukea.

Kehitysalueet jaettiin kahteen vyöhykkeeseen. Ensimmäiseen vyöhykkeeseen kuuluvat maamme alikehittyneimmät osat Pohjois- ja Itä-Suomessa, toiseen vyöhykkeeseen pääosat Keski-Suomea. Lakien pääsisältönä olivat teollisuus-

delle myönnettävät verohuojennukset sekä investointiluottojen korkohyvitykset. Verohuojennukset koskivat sekä kunnalle että valtiolle maksettavia välittömiä veroja. Yrityksillä oli lisäksi mahdollisuus käyttää kymmenen ensimmäisen vuoden aikana vapaata poisto-oikeutta. Vastaava aika oli myös harjaintaverotuksesta vapaata.

### **Toiset kehitysaluelait**

Toiset kehitysaluelait säädettiin pääosin vuonna 1969. Voimassaolo ajoitettiin vuosille 1970-1975. Edellisten lakien sisältö ja henki säilytettiin pääpiirteissään muuttumattomana. Vyöhykejakoja muutettiin siten, että ensimmäisen vyöhykkeen aluetta supistettiin ja toisen vyöhykkeen aluetta laajennettiin.

Toisten kehitysaluelakien ollessa voimassa perustettiin Kehitysaluerahasto Oy vuonna 1971. Rahaston tehtäväksi annettiin kehitysalueiden investointitoiminnan elvyttäminen ja tukeminen riskirahoituksen muodossa sekä yritysten henkisen pääoman kartuttaminen. Kehitysalueiden kuljetustuki samoin kuin tuotannollisen toiminnan työvoimapolitiittinen tuki saatiin alulle vuonna 1973. Kajaaniin, Rovaniemelle ja Lieksaan rakennettiin ensimmäiset teollisuuskylät.

### **Kolmannet kehitysaluelait**

Kolmannen vaiheen lakien säätämällä vuonna 1975 kehitysaluepolitiikka muuttui aluepolitiikaksi. Lait olivat voimassa jatkoaikoinen vuoden 1981 loppuun. Kehitysalueet jaettiin edelleen kahteen päävyöhykkeeseen. Ensimmäisen vyöhykkeen sisällä erityisesti pohjoisen kunnat määriteltiin lisätuki-alueiksi. Uutuutena oli lisäksi eräiden vyöhykkeiden ulkopuolisten kuntien määrittäminen ulkopuolisiksi tukialueiksi. Lainsäätäjän katsotaan tällöin havainneen sen tosiseikan, että vauraimman Etelä-Suomen sisällä saattoi olla alikehittyneitä tai taantuvia kuntia. Uutuutena lainsäädännössä toteutettiin suoranainen raha-avustus kehitysalueiden yrityksille. Vastaavasti valtion korkotuki lakkautettiin.

Rahallista avustusta myönnettiin kauppa- ja teollisuusministeriön kautta investointi-, käynnistys- ja koulutusavustuksen muodossa.

Valtioneuvoston kanslian laatimat selvitykset osoittavat, että kolmansien aluepoliittisten lakien aikana maamme alueellinen kehitys tasapainottui ratkaisevasti. Esimerkiksi kehitysalueiden väestömäärä alkoi kasvaa vuodesta 1975 kymmenen vuotta kestäneen voimakkaan vähenemisen jälkeen. Myönteisintä kehitys oli toisella vyöhykkeellä, erityisesti Oulun ja Vaasan alueella.

### **Neljännet kehitysalueet**

Aluepolitiikan keskeinen runko muodostui laista tasapainoisen alueellisen kehittämisen edistämisestä, laista tuotantotoiminnan alueellisesta tukemisesta, laista kuljetusten alueellisesta tukemisesta, kehitysalue-rahastolaista sekä laista kehitysalueiden verohuojennuksista. Lait olivat voimassa vuoden 1989 loppuun, lukuun ottamatta verohuojennuslakia, joka säädettiin olemaan voimassa aina 1998 toimitettavaan verotukseen asti.

Tavoitteiksi otettiin väestökehityksen alueellinen tasapaino, pysyvän työpaikan saantimahdollisuus, tulotason nousun turvaaminen, tärkeiden palveluiden saatavuuden varmistaminen, hyvä elinympäristö ja tuotantorakenteen uudistaminen.

### **Viidennet kehitysalueet**

Viimeisimmät kehitysalueet astuivat voimaan vuoden 1989 alusta ja olivat voimassa vuoden 1993 loppuun. Pääperiaatteet säilyivät entisellään. Aluepoliittisen tuen toimialakenttää laajennettiin teollisuutta palvelevan yritystoiminnan suuntaan, mutta esimerkiksi aluejako säilyi pääpiirteissään entisellään.

Liittymisemme Euroopan unioniin lopetti entisen kaltaisen kehitysaluepolitiikan.

## **OSA 3: KANSAINVÄLINEN SOSIAALIPOLITIikka**

### **Käsitteistön määrittelyä**

Kansainvälistä sosiaalipolitiikkaa voidaan kutsua myös nimellä kansainvälinen kehitysyhteistyö. Tosin viimeksi mainittua käytetään usein suppeassa merkityksessä tarkoittamaan esimerkiksi yksittäisen valtion harjoittamaa ns. kolmannen maailman valtioihin kohdistuvaa kehitystä tukevaa toimintaa (näin esimerkiksi Suomessa, ks. Suomen kehitysyhteistyö 2000, 8-11), jolloin kansainvälinen sosiaalipolitiikka on ikään kuin yläkäsite, jolla yritetään osoittaa eri valtioiden kehitysyhteistyön toimivan kansainvälisellä tasolla samoihin päämääriin pyrkien kuin sosiaalipolitiikka kansallisella tasolla.

Maailmassa on luonnollisesti ollut kautta historian maita ja alueita, jotka erityisesti taloudellisen kehityksen mittarein mitattuna ovat muista jäljessä; taloudellinen kehitys ei suinkaan ole ollut tasaista. Hyvän kokonaiskuvan maailmanlaajuisesta kehityksestä saa esimerkiksi teoksesta *Maailman taloushistoria* (Cameron 1995).

Kansallisen sosiaalipolitiikan perustavoitteet: tasavertaisuus, heikommista huolehtiminen ja yhteiskuntarauhan ylläpito, pätevät myös kansainvälisellä tasolla – siksi käsite kansainvälinen sosiaalipolitiikka on varsin luonteva. Selvää on myös, että koska alikehittyneisyyttä mitataan taloudellisin termein ja mittarein, kehitysmaille kehitellään erilaisia ohjelmia niiden talouden nostamiseksi kasvu-uralle (ks. esimerkiksi Sampo etsimässä 1997). Tällä saralla kunnostautuvat erityisesti kansainväliset kehityslaitokset, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja Maailmanpankki (IBRD) sekä Maailman kauppajärjestö (WTO).

Kansainvälisen sosiaalipolitiikan tuloksellisuuden kritiikki on lisääntynyt kasvavan talouden globalisaation myötä. Yhä enemmän esiintyy väitteitä, joiden mukaan kansainvälisen talouden liberalisointi mahdollistaa erityisesti monikansallisten yritysten toiminnan kehitysmaissa tavalla, joka saattaa ta-

loudellisesti kehittymättömämmät maat entistä tukalampaan tilaan. Tällaista ajatustapaa edustaa esimerkiksi yhdysvaltalainen tutkija David C. Korten (ks. esimerkiksi Korten 1997 ja Korten 1999). Myös taloudellisen kehityksen tutkija Michael P. Todaro on melkoisen kriittinen (Todaro 1997, 646-663). Hieman myötämielisemmin asiaan suhtautuvat esimerkiksi Raimo Väyrynen (Väyrynen 1998) tai Thomas L. Friedman (Friedman 2000) teoksissaan, joiden nimi kummallakin on globalisaatio.

Tässä selvityksessä käytetään käsitettä kansainvälinen sosiaalipolitiikka siksi, että se laajempisältöisenä peittää suuremman alueen kehitysmaiden jokapäiväisestä elämästä ja myös siksi, että se sisältää universaaliin kansalliseen sosiaalipolitiikkaan kuuluvaa tavoitteistoa.

## **KANSAINVÄLISEN SOSIAALIPOLITIIKAN NYKYTILA**

### **1. Kehitysapu ja kehitysyhteistyö**

Kansainvälisellä sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan yksinkertaistettuna toimia, sopimuksia tai suosituksia, joilla pyritään hyvinvoinnin kasvuun kaikkialla maapallolla tai joillakin sen osa-alueilla. Tähän työhön ottavat osaa eri maiden ohella myös kansainväliset ja kansalliset järjestöt, kirkot sekä yksityiset kansalaiset.

Kansainvälisellä sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan nykyisin kehitysavun/ kehitysyhteistyön piiriin kuuluvia toimia.

Yhteistyön alkuvuosina käytettiin yksinomaan kehitysapu-käsitettä. Termi miellettiin sittemmin liian antajamaakeskeiseksi. Nykyisin kutsutaankin toimintaa kansainväliseksi kehitysyhteistyöksi. Käsitteen laajentumisessa kuvastuu maailman valtioiden riippuvuus toisistaan; olemme kansoina ja kansalaisina samassa veneessä, onnemme ja onnettomuutemme ovat yhteen kietoutuneina.



Kehitysyhteistyön lähtökohtana on usein pidetty puhtaasti eettisiä arvoasetelmia: ”olemme veljiemme vartijoita”. Toisaalta teollisuusmaita on painanut ns. valkoisen miehen taakka. Lähtökohtana voivat olla myös itsekkäät perusteet; luomalla kehitysmaista itsenäisesti toimeentulevia kaupan osapuolia, olemme samalla luoneet omille tuotteillemme uudet mittaamattomat markkinat.

Edelleen eräät korostavat avussa ilmeneviä mahdollisuuksia poistaa ns. rakenteellista väkivaltaa. Näin voitaisiin samalla eliminoida eräs sodan syy.

### **Suomen kehitysyhteistyön lähtökohdat**

Suomen kulloinkin harjoittaman kehitysyhteistyöpolitiikan lähtökohdat ilmenevät usein esimerkiksi hallitusohjelman sisältöön kirjattuina periaatteina. Periaatteet ja tavoitteet ovat hieman muuttuneet vuosien kuluessa.

Vuonna 1984 maamme hallitus antoi kehitysyhteistyöpoliittisen selonteon, jossa näkyivät maamme harjoittaman yhteistyön periaatteelliset lähtökohdat. Hallitus katsoi tuolloin harjoitettavan kehitysyhteistyöpolitiikan olevan osa Suomen harjoittamaa ulkopoliittikkaa ja taloudellisia kehitysmaasuhteita. Selonteossa todettiin mm., että kehitysyhteistyön lähtökohtana on yhteisvastuu kansainvälisestä kehityksestä, yhteisvastuu koko ihmiskunnasta. Osallistumisemme kansainväliseen kehitysyhteistyöhön edistää tasa-arvoa kansojen välillä ja tukee kansakuntien sisäistä kehitystä kohti suurempaa oikeudenmukaisuutta”.

Näin katsotaan voitavan pienentää ristiriitoja köyhien ja rikkaiden maiden välillä. Samalla kehitysyhteistyö palvelee rauhanpolitiikkaa.

Taloudellinen näkökulma korostui seuraavista otteista: Laajemman taloudellisen yhteistyön tarve on korostunut niiden maiden osalta, joilla on edellytyksiä kehittää omaa tuotannollista toimintaansa ja osallistua laajemmassa mitassa kansainväliseen vaihdantaan. Julkinen kehitysapu voi osaltaan auttaa näitä ponnistuksia tukemalla kehitysmaiden tuotannollista toimintaa edistämme samalla Suomen ja kehitysmaiden laajempaa taloudellista yhteistyötä.

Hallituksen pyrkimyksenä oli auttaa kehitysmaita omaehtoisuuteen ja riippumattomuuteen: ” on lähdettävä väestön perustarpeista, tiedon ja taidon kohottamisesta, pohjan luomisesta paikallisen väestön ehdoilla” ja ” kehitysapu voi aktivoida väestön omatoimisuutta ja nopeuttaa siirtymistä kohti vaihetta, jossa kehitysmaa itse pystyy selviytymään omista kehitysponnisteluistaan”.

Vuonna 1996 hyväksytyn kehitysyhteistyön periaatepäätöksen mukaan Suomen kehitysyhteistyön tavoitteet olivat:

- laajamittaisen köyhyyden vähentäminen
- yleismaailmallisten ympäristöuhkien torjuminen
- tasa-arvon, kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistäminen

Päätavoitteiden asema näkyy myös rahojen käytössä: kahdenvälisen avun maksatukset vuonna 2000 jakautuivat seuraavasti (Suomen kehitysyhteistyö 2000, 35 - luvut prosentteja):

-	köyhyyden vähentäminen	37
-	ympäristöapu	20
-	demokratia	22
-	muut	21

Vuodelta 1998 hyväksytty kehitysmaapolitiikan linjaus korostaa erityisesti kahta päämäärää Suomen ja kehitysmaiden välisissä suhteissa: maailmanlaajuisen turvallisuuden ja taloudellisen vuorovaikutuksen lisäämistä.

## Julkisen kehitysyhteistyön määrärahat Suomessa

Yhdistyneissä kansakunnissa hyväksyttiin jo vuosikymmeniä sitten tavoite, että julkisen kehitysyhteistyömäärärahojen osuuden tulisi olla 0,7 prosenttia kansantuotteesta.

Tavoitteen saavuttaminen on ollut melkoisen tuskallista Suomellekin, kuten seuraavasta taulukosta ilmenee; luvut ovat miljoonia euroja ([global.finland.fi/v2/suomi/tietopankki/tilasto](http://global.finland.fi/v2/suomi/tietopankki/tilasto)):

Vuosi	Käypään hintaan	Kiinteään hintaan (1995)	Prosenttia BKTL:sta
1961	0,5	5,6	0,02
1971	12,3	75,0	0,15
1981	92,5	177,1	0,26
1991	521,9	567,3	0,66
2002	479,2	421,1	0,35

Korkeimmillaan bruttokansantuoteosuus oli vuonna 1990, jolloin se oli 0,73 prosenttia eli kansainvälisen tavoitteemme mukainen. Sen jälkeen laman seurauksena osuus on laskenut nykyiselle tasolle, josta sitä vähitellen aiotaan korottaa.

Muuallakaan maailmassa kehitysapuun käytettävät rahat eivät ole erityisemmin kohonneet viime vuosikymmeninä, pikemminkin päinvastoin kuten seuraava tilasto osoittaa.

Julkinen kehitysapu DAC-maissa (Development Assistent Committee = OECD-maiden kehitysyhteistyöorganisaatio) on kehittynyt seuraavalla taval-

la vuodesta 1970 vuoteen 2000, vuoden 2000 luku lisäksi miljoonina dollareina (global.finland.fi/v2/suomi/tietopankki/tilasto):

Maa	1970	2000	MUSD
Alankomaat	0,61	0,84	3 135
Australia	0,62	0,27	987
Belgia	0,46	0,36	820
Britannia	0,39	0,32	4 501
Espanja		0,22	1 195
Irlanti		0,30	235
Italia	0,16	0,13	1 376
Itävalta	0,07	0,23	423
Japani	0,23	0,28	13 508
Kanada	0,41	0,25	1 744
Kreikka		0,20	226
Luxemburg		0,71	127
Norja	0,32	0,80	1 275
Portugali		0,26	271
Ranska	0,66	0,32	4 105
Ruotsi	0,38	0,80	1 799
Saksa	0,32	0,27	5 030
Suomi	0,06	0,31	371
Sveitsi	0,15	0,34	890
Tanska	0,38	1,06	1 664
Uusi-Seelanti	0,23	0,25	113
Yhdysvallat	0,32	0,10	9 955

Taulukon mukaan YK:n asettaman tavoitteen ovat saavuttaneet vuonna 2000 Alankomaat, Norja, Tanska, Ruotsi ja Luxemburg. Useiden maiden osuus on laskenut, joillakin jopa merkittävästi. Kaikkien DAC-maiden keskiarvo vuonna 2000 oli 0,22 prosenttia ja kokonaisavustussumma 53 737 miljoonaa USA:n dollaria.

Jos katsotaan minne päin maailmaa kehitysapu on virrannut, niin seuraava taulukko valaissee asiaa (lähde: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)):

OECD-maiden kehitysavun suurimmat vastaanottajamaat vuonna 1999, miljoonia USA:n dollareita.

Maa	Summa
Kiina	2 324
Indonesia	2 206
Egypti	1 579
Intia	1 484
Vietnam	1 421
Bangladesh	1 203
Bosnia-Hertsegovina	1 063
Thaimaa	1 003
Tansania	990

Kehitysyhteistyö on säilyttänyt ajankohtaisuutensa ja keskeisen asemansa kansainvälisillä foorumeilla. Tätä osoittaa se, että YK nimesi 1970-luvun kehityksen toiseksi vuosikymmeneksi ja 1980-luvun kehitysyhteistyön kolmanneksi vuosikymmeneksi.

Tämänhetkisissä kehitysyhteistyön tavoiteasetteluissa varsin yleisesti todetaan, että kehitysmaat ovat itse vastuussa kehityksestään. Ulkoisella avulla voidaan ainoastaan tukea niiden omia ponnisteluja. Taloudellisen kasvun saavuttamista edistävät lisäksi kansainvälisen kaupan kehittyminen, tuottavat sijoitukset ja kehitysmaihin suuntautuvat yksityiset investoinnit. Tavoitteissa otetaan huomioon edellisten vuosikymmenien saavutukset ja opetukset. Läh-  
tökohtana on, että nopean väestönkasvun, aliravitsemuksen, lukutaidottomuuden ja ympäristön tuhoutumisen noidankehä on murrettavissa. Tämä onnistuu kehitys- ja talouspoliittisin toimenpitein, joissa yhdistyvät kestävä taloudellisen kasvun edistäminen, mahdollisuuksien luominen kaikille osallistua tuotantoon ja saada entistä oikeudenmukaisempi osuus sen tuloksista, ympäristön säilyttäminen ja väestönkasvun hidastaminen.

Suomessa ulkoasiainministeriö asetti riippumattoman asiantuntijaryhmän arvioimaan kehitysyhteistyötä. Raportti valmistui kesällä 1989 nimellä Suomen taloudelliset kehitysmaasuhteet, mukaan lukien kehitysyhteistyö, 1990-luvulla. Parhaan tuloksen arvioitiin syntyvän perinteisellä kehitysyhteistyöllä yhdistettynä muihin taloudellisiin ja kaupallisiin toimenpiteisiin. Peruslähtökohtana on kansainvälinen vastuuntunto - humanitäärinen tahto auttaa ns. kolmannen maailman kansoja ulos köyhyysloukusta. Asiantuntijaryhmän mukaan apua ei pitäisi kanavoida liian monille vastaanottajamaille, monille toimialoille ja moniin hanketyyppeihin. Avussa tulee ottaa huomioon myös elinympäristön tuhoamisesta ja pilaantumisesta aiheutuvat kasvavat ongelmat. Myös kansalaisjärjestöjen merkitystä kehitysyhteistyössä korostettiin. Edelleen Suomen kehitysyhteistyön tulisi edistää demokratiaa ja ihmisoikeuksien toteutumista, vaikkakaan avun myöntäminen ei voi olla kansainvälinen palkitseminen ja rankaisemisen järjestelmä. Olisi kohtuutonta evätä köyhyyttä lieventävää tukea kansalta, jolta sen hallitus jo on vienyt ihmisoikeudet.

Suomessa käynnistettiin vuonna 2000 kehitysyhteistyön maa- ja järjestöpolitiikan analyysi, jonka tavoitteena on ollut Suomen kehitysyhteistyön toimintaperiaatteiden ja kriteerien yhtenäistäminen sekä määrärahojen käytön selkeämpi perustelu. Taustana on ollut määrärahojen pienentyessä pyrkimys niiden tehokkaampaan käyttöön.

Harkittaessa kehitysmaakumppaneita olivat kriteereinä

- yhteistyömaan avuntarve, erityisesti maan köyhyys,
- yhteistyömaan oma kehitystahto eli sen tahto ratkaista keskeisiä kehitysongelmiaan,
- Suomen kyky antaa apua käytettävissä olevien hallinnollisten voimavarojen ja asiantuntemuksen puitteissa, sekä
- yhteistyön tuloksellisuuden edellytykset, joita arvioitiin muun muassa maan omien voimavarojen ja aikaisemman yhteistyön kokemusten perusteella (Suomen kehitysyhteistyö 2000, 31-32).

## 2. Kehitysmaat ja alikehityksen indikaattorit

Varsinaisiksi teollisuusmaiksi voitaneen kutsua ainoastaan Pohjois-Amerikan maita, pääosaa Euroopasta, Japania, Uutta-Seelantia, Australiaa ja yksittäisiä valtioita sieltä täältä. Loput ovatkin sitten enemmän tai vähemmän kehitysmaita. Kehitysmaiden joukossa on myös maita, joissa kansantulon taso on varsin korkea. YK onkin suosituksissaan varannut erityisapua kaikkein köyhimmille maille. Varakkaimmista kehitysmaista mainittakoon erityisesti öljytuottajavaltiot, jotka sijoittuvat maailman kansantuote-tilastoissa kärkitiloille. Aikanaan YK määritteli kehitysmaiksi maat, joiden kansantulo oli enintään 500 USA:n dollaria henkeä kohti vuodessa. Äärimmäisessä köyhyydessä eläviksi maiksi nimetään usein valtiot, joiden kansalaisten on tultava toimeen alle yhdellä USA:n dollarilla päivässä.

Hyvinvointi-indikaattoreita tarkastellessa voidaan selvästi havaita maapallon jakaantuvan pohjoiseen ja etelään. Puhutaankin ns. pohjoinen -etelä-dialogista. Rajalinja kulkee hieman päiväntasaajan pohjoispuolella. Lisäksi poikkeuksia säännöistä on Australian ja Uuden-Seelannin kohdalla sekä joissakin indikaattoreissa Argentiinan ja Etelä-Afrikan tasavallan kohdalla. Jälkimmäisessä tosin valkoisten hyvinvointi nostaa keskiarvolukuja.

Elintasovertailuissa mittarina käytetään usein henkeä kohti laskettua bruttokansantuotetta. Varsinkin kehitysmaissa mittari on puutteellinen hyvin suurten tuloerojen vuoksi. Kun rikkain viidennes meillä saa kaikista käytettävistä tuloista reilun kolmanneksen, kehitysmaiden rikkain viidennes voi saada yli 2/3 kaikista tuloista. Siksi bruttokansantuotemittarin ohella on syytä tarkastella muita elintasoja kuvaavia mittareita. Vertailujen suorittamista haittaavat lisäksi tietojen saannin vaikeus ja tulkinnanvaraisuus. Seuraavassa esitettäviä mittareita on syytä pitää ainoastaan suuntaa-antavina.

Kehitysmaissa asuu noin 80 % maapallon väestöstä, he käyttävät 15 % maailman bruttokansantuotteesta ja 20 % maailman energiasta, tuottavat teollisuustuotannosta 8 % ja omistavat 5 % teknologisista resursseista. Tämän lisäksi maapallolla katsotaan olevan 800 miljoonaa lukutaidotonta, lähes mil-

jardi aliravittua, 1500 miljoonaa ilman lääkehuoltoa, miljardi ala-arvoisissa asunnoissa asuvaa, satoja miljoonia lapsia ilman koulutus-mahdollisuutta, yli miljardi työtöntä ja n. 1 700 miljoonalla elinikä on alle 60 vuotta. (ks. lisää tilastotietoja esimerkiksi [www.stat.fi](http://www.stat.fi), [www.un.org](http://www.un.org), [www.unctad.org](http://www.unctad.org), [www.ibrd.org](http://www.ibrd.org), [www.imf.org](http://www.imf.org)).

Keskimääräinen elinikä on joissakin maissa alle 40 vuotta ja lukuisissa maissa 40 ja 50 vuoden välissä. Suomalaisten miesten elinikä lähentelee 73 ikävuotta ja suomalaisten naisten 79 ikävuotta tilastokeskuksen mukaan..

Lapsikuolleisuusluvut ovat joissakin maissa jopa 20-30 %:n välillä ja alle viisivuotiaiden osalta vieläkin suurempia. Suomessa alle yksivuotiaita kuolee vain alle yksi sataa lasta kohden. Kehitysmaissa on arvioitu jopa n. 25 000 ihmisen kuolevan päivittäin veden puutteeseen tai veden saasteisiin. Monin verroin suurempaa tuhoa aiheuttaa ruuan niukkuus. Arvioiden perusteella on ymmärrettävissä, miksi YK:ssa on pyritty ns. perustarpeiden tyydyttämisen strategian läpivientiin.

Toisaalta on todettava, että jotain on saatu aikaankin. Verrattuna 1950-lukuun kehitysmaiden

- ihmisten elinikä on pidentynyt 20 vuodella
- lapsi- ja imeväiskuolleisuus on laskenut alle puoleen
- lukutaitoisten aikuisten osuus on kasvanut 40 prosentista 75 prosenttiin
- puhdasta juomavettä saavien perheiden osuus on noussut kolmanneksesta kahteen kolmasosaan
- elintarvikkeiden tuotanto henkeä kohti on lisääntynyt (lähde: Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto).

Seurauksena osa kehitysmaista on siirtynyt kehittyneiden maiden ryhmään.



### 3. Kehityserojen syitä

Nykyisen kaltaisia kehityseroja ei aina ole ollut. Päinvastoin kulttuuri oli eurooppalaisen mittapuun mukaan hyvin pitkälle kehittynyttä sekä Afrikassa, Aasiassa että Amerikassa. Erityisesti taloudellisin mittarein ilmaistuna kehityserot ovat kasvaneet viime vuosikymmeninä.

Kehityserojen syistä esitettäköön tässä vain luettelomaisesti joitakin tekijöitä. Sanojasta ja kirjoittajasta riippuen syinä on pidetty siirtomaapolitiikkaa, taloudellista alistamista, historiallista ”perimää” yleensä, tieto-taito-kuilua, säästäminen-investointi-kuilua, tuottavuuseroja, maailmankaupan rakennetta, ulkomaankaupan vaihtosuhdetta, uskolonialismia, monikansallisia yrityksiä, maanomistusoloja, viljavuuseroja, luonnonrikkauksia, velkaantumista, korruptoituneita hallituksia, hallitsematonta väestökasvua, asevarustelua jne.

Useimmat em. tekijöistä ovat omiaan edelleen kasvattamaan teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välistä kuilua. Eriarvoisuus ei näytä poistuvan ilman tavoitteellista toimintaa sen vähentämiseksi. Tässä mielessä liberalistinen, globaaleja markkina-alueita suosiva kauppapolitiikka ei välttämättä tarjoa kaikille kehitysmailla parempaa tulevaisuutta.

Vaikka edellä olevassa luettelossa luonnonrikkaudet esiintyvät eräänä kehityksestään, kehitysmaat tuottavat kokonaisuudessaan huomattavan määrän keskeisten teollisuusmaiden tarvitsemista raaka-aineista. Niinpä kaupan esteiden poistaminen puolin ja toisin on yksi kehitystä edesauttava tekijä. Sannonassa ”trade, not aid” on paljon mieltä. Pitkälle teollistuneet maat ovatkin suuresti riippuvaisia eräiden keskeisten raaka-aineiden tuonnista. Kehitysmaat ovat näiden raaka-aineiden merkittäviä tuottajia.

#### **Ns. monokulttuuri**

Kehitysmaiden asemaa heikentää paljolti se, että liian usein ne ovat jääneet vain raaka-ainetuottajiksi ja niiden vientitulot muodostuvat vain parista kolmesta raaka-aineesta. Näin raaka-aineiden jatkojalostuksesta saatava hyöty

meneekin teollisuusmaille. Myös työvoiman käytössä tämä merkitsee huomattavaa tappiota kehitysmailla. Tulevaisuuden suuri haaste onkin siinä, miten kehitysmaat pystyvät luomaan riittävän kilpailukykyistä jatkojalostuskapasiteettia jalostusarvon nostamiseksi. Tällainen kehitys edellyttää myös teollisuusmaiden sopeutumiskykyä uuteen kansainvälisen talouden tilaan.

Ns. perushyödykkeisiin lasketaan kuuluvan mm., vehnä, ohra, maissi, kala-, liha- ja meijerituotteet, banaani, soija, juutti, kopra, sisal, palmuöljy, kookosöljy, eläinrasvat ja -öljyt, kahvi, tee, kaakao, sokeri, turkikset, niinet, lannoitteet, kumi, tina, bauksiitti, lyijy, sinkki, nikkeli, kupari, hiili, puu sekä tupakka ja raakakumi. Koska kehitysmaiden vientitulot usein ratkaisevasti riippuvat em. tuotteiden maailmanmarkkinahinnoista, erityisesti YK:n ja UNCTAD:n toimesta on pyritty vakauttamaan hintoja ns. puskurivarastojärjestelmin. Yleensäkin UNCTAD:n piirissä on korostettu kansainvälisen kaupan ehtojen merkitystä kehitysmailla: ”ei almuja, vaan oikeudenmukaisuuteen perustuvaa kauppaa”.

#### **4. Kehitysyhteistyön muodot**

##### **Multilateraalinen kehitysyhteistyö**

Multilateraaliseksi eli monenkeskiseksi avuksi sanotaan kansainvälisten järjestöjen kautta kehitysmaihin kanavoitavia apuvirtoja. Tärkeimpiä multilateraalisen avun kanavia ovat YK:n elimet ja erityisjärjestöt. Näistä mainittakoon YK:n kehitysohjelma UNDP, maailman elintarvikeohjelma WFP sekä maailman pankkiryhmä (IBRD, IMF, IDA, IFC) ja alueelliset kehityspankit. Lisäksi mainittakoon YK:n lastenavunrahasto UNICEF, YK:n teollistamisjärjestö UNIDO sekä elintarvikejärjestö FAO, kasvatusta-, tiede- ja kulttuurijärjestö UNESCO, kansainvälinen työjärjestö ILO ja maailman terveysjärjestö WHO. YK:n pankkijärjestöt ovat myöntäneet kehitysmailla pitkäaikaisia ja matalakorkoisia lainoja (erityisesti IDA). UNIDO on keskittynyt antamaan vastikkeetonta apua teollistamisohjelmiin.

Keskeinen asema YK:n kehitysyhteistyötoiminnassa on kehitysohjelmalla UNDP:llä. UNDP:n tärkeimmät avun muodot ovat tekninen eli asiantuntija-apu, tarvikeapu, opinto- ja koulutusstipendit sekä urakoitsija-apu. Avun vastaanottajan on itsekin toimittava aktiivisesti yhteistyöhankkeissa. Ensinnäkin apua myönnetään vain asianomaisen kehitysmaan anomusten ja ehdotusten pohjalta. Toisaalta vastaanottajan täytyy ottaa osaa projektin tekniseen toteuttamiseen hankkimalla työntekijöitä, varaamalla toimitilat, maksamalla omien työntekijöiden palkat jne.

Yleensä multilateraalinen kehitysapu on ollut antajamaiden kokonaisavusta n. 1/10-1/3. Kuitenkin pohjoismaat ovat antaneet avustaan muita maita enemmän juuri tässä muodossa. Suomen antaman multilateraalisen avun osuus kokonaisavustamme on laskenut yli puolesta selvästi alle puoleen. Vuonna 2001 se oli jo alle kolmannes, eli 640 miljoonaa markkaa varsinaisen kehitysyhteistyön 2 012 miljoonasta markasta (global.finland.fi/v2/suomi/tietopankki/tilasto).

Kehitysmaat ovat usein pitäneet kyseistä avun muotoa parhaana, koska YK:n toimielinten on katsottu valikoivan kohteitaan puolueettomammin kuin itse antajamaiden. Toisaalta kehitysmaat voivat tässä muodossa tehdä hankintojaan entistä itsenäisemmin vapailta markkinoilta, eikä hankintoja ole sidottu antajamaan toimitettaviksi. Myös kansainvälisten järjestöjen ammattihenkilökunta ja asiantuntemus ovat saaneet luottamusta. Antajamaat ovat osittain samoista syistä karsastaneet avun antamista tässä muodossa. Ne haluavat itse valita lojaalit vastaanottajat, haluavat varmistaa oman työllisyytensä sitomalla avun hankintoihin antajamaasta sekä pyrkimällä pienentämään maksutasehaittoja.

### **Bilateraalinen kehitysyhteistyö**

Bilateraalisella eli kahdenvälisellä kehitysavulla tarkoitetaan julkisten varojen kanavoimista suoraan kehitysmaiden hallituksille, liikeyrityksille ja yhteisöille. Edellä käsiteltiin syitä, joiden vuoksi apua on yleensä pyritty antamaan tässä muodossa. Niiden lisäksi myös entisten siirtomaiden ja emämaiden kie-

lellinen yhtenevyys ja historiallinen kytkentä ovat olleet luonnollisena pohjana bilateraalille yhteistyölle.

Suomalainen kahdenvälinen kehitysyhteistyö on usein jaettu annettujen avustusmuotojen perusteella kahdenvälisiin hankkeisiin, eli konsultti- ja materiaaliapuun sekä asiantuntija-, koulutus- ja muuhun apuun, yhteispohjoismaisiin hankkeisiin, ns. multi-bi-hankkeisiin, kehitysluottoihin sekä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötoimintaan.

Kahdenvälisillä hankkeilla tarkoitetaan antajamaan avustuksella suoritettavaa tietyn asian tutkimista tai toteuttamista kehitysmaassa. Näitä voivat olla esim. metsävarojen kartoitus ja hyödyntäminen, teollisuuslaitoksen tai sataman rakentaminen jne. Se voi olla myös opetuksen järjestämistä, stipendiaattitoimintaa tai asiantuntija-avun antamista. Yleensä kursseja pyritään järjestämään aloilla, joilla antajamaan oma asiantuntemus on vankka.

Suomella on ollut yhteispohjoismaisia hankkeita Tansaniassa, Keniassa ja Mosambikissa. Näissä kohteissa apua on annettu maatalouden kehittämiseksi, osuustoiminnan tehostamiseksi ja koulutusedellytysten parantamiseksi.

Multi-bi -hankkeilla tarkoitetaan kehitysyhteistyökohteita, jotka suunnitellaan jossakin kansainvälisessä järjestössä ja jotka tietty antajamaa rahoittaa, tai päinvastoin antajamaa suunnittelee ja hallinnoi ja kansainvälinen järjestö rahoittaa. Myös Suomella on ollut joitakin multi-bi -hankkeita mm. FAO:n, ILO:n, UNESCO:n ja UNICEF'in kanssa.

Kuten kehitysluotot yleensä, myös Suomen kehitysmaalle myöntämien luottojen ehdot ovat olleet edullisia. Lainat ovat olleet ensimmäisinä vuosina kuoletusvapaita, korot hyvin alhaisia ja maksuajat jopa 25-30 vuotta. Yleensä lainat ovat olleet sidottuja Suomesta tehtäviin hankintoihin.

Myös yksityiset kansalaisjärjestöt voivat tukea kehitysmaita. Valtiovalta on pitänyt kansalaisjärjestöjen toimintaa kannatettavana ja kanavoinut valtion varoja näille järjestöille.

Kuvan suomalaisen kehitysyhteistyön suuruudesta ja kohteista saa esimerkiksi vuoden 2002 tulo- ja menoarviosta, jonka mukaan Suomen kehitysyhteistyön kokonaismäärä on 2 849,5 miljoonaa markkaa (eli noin 480 miljoonaa euroa) ja se jakaantui seuraavasti (luvut miljoonia markkoja):

## 1. Kansainvälinen kehitysyhteistyö

### Varsinainen kehitysyhteistyö

-	monenkeskinen	677,8
-	maa- ja aluekohtainen	665,9
-	maittain kohdentamaton	245,2
-	humanitaarinen apu	220,0
-	suunnittelu yms.	28,5
-	evaluointi ja tarkastus	4,2
-	tuki kansalaisjärjestöille	220,0
-	korkotuki	118,9

Varsinainen kehitysyhteistyö yhteensä 2 180,5

-	TTT-yhteistyö	11,9
-	teollisen yhteistyön rahasto	5,0

Kansainvälinen kehitysyhteistyö yhteensä 2 197,4

2. Muu kehitysyhteistyö yhteensä 652,0

Koko kehitysyhteistyö yhteensä 2 849,5

Esityksen mukaan kehitysyhteistyömäärärahojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta mainittuna vuonna on 0,34 prosenttia. Edustamme tällä luvulla Euroopan unionin keskiarvoa, mutta olemme selvästi jäljessä muita pohjoismaita.

## **KANSAINVÄLISEN SOSIAALIPOLITIIKAN HISTORIALLINEN KEHITYS**

### **1. Kansainvälisen sosiaalipolitiikan alku**

Kansainvälisen sosiaalipolitiikan eräänlaisena alkuna pidetään vuonna 1919 perustetun kansainvälisen työjärjestön (ILO) aloittamaa toimintaa. Työjärjestö on pyrkinyt kehittämään sosiaalipolitiikkaa työpolitiikan alueella. Toimintansa aikana ILO on aikana hyväksynyt yli 150 kansainvälistä sopimusta ja saman määrän kansainvälisiä suosituksia. Myös Suomi on ratifioinut useita kymmeniä ILO:n sopimuksia.

Vuonna 1945 perustetun Yhdistyneiden Kansakuntien sekä sen alajärjestöjen tehtäviin ovat myös kuuluneet kansainväliset sosiaalipoliittiset tehtävät. Tällaisia tehtäviä hoitavat mm. YK:n talous- ja sosiaalineuvosto (ECOSOC), Maailman terveysjärjestö (WHO), Elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO), YK:n lastenavunrahasto (UNICEF), YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö (UNESCO), YK:n pakolaiskomissaari (UNCHR), Maailmanpankkiryhmä (World Bank Group = IBRD, IMF, IDA, IFC) sekä alueelliset kehityspankit (IDB/Latinalaisen Amerikan kehityspankki, AfrDB/Afrikan kehityspankki, AsDB/Aasian kehityspankki).

Kehitysyhteistyöpolitiikan varsinainen läpimurto tapahtui 1950-luvun lopulla. Ensimmäisen tavoitteen teollisuusmaille asetti Kirkkojen Maailmanneuvosto vuonna 1958. Tavoitteen mukaan avun määrän piti nousta 1 %:iin teollisuusmaiden nettokansantuotteesta.

### **Kehityksen vuosikymmenet**

YK hyväksyi vuonna 1960 kirkkojen maailmanneuvoston tekemän suosituksen ja nimesi 1960-luvun kehityksen ensimmäiseksi vuosi-kymmeneksi.

Vuosikymmenen loppupuolella Kirkkojen Maailmanneuvoston asettamaa tavoitetta tarkistettiin niin, että avun piti olla prosentti bruttokansantuotteesta. Avun tarkoituksena oli saattaa kehitysmaat itseään ylläpitävän kasvun vaiheeseen ("Self sustained Growth"). Arvioiden mukaan 5 %:n kansantuotteen vuotuinen kasvu olisi riittänyt tavoitteen saavuttamiseen. 1970-luvulla tavoite asetettiin kuuteen prosenttiin.

Teollistuneiden maiden ja kehitysmaiden hyvinvointierojen tasaaminen edellyttää, että kansantalouden kasvun pitää olla kehitysmaissa nopeampaa kuin teollistuneissa maissa. On huomattava, että pienellä kasvuerolla kuilu umpeutuisi hyvin hitaasti, koska lähtötasoerot ovat hyvin suuret. 1960-luvun lopussa kehitysaputavoitetta täsmennettiin YK:ssa siten, että julkisen avun piti olla 0,70 % bruttokansantuotteesta. Julkisella avulla tarkoitetaan maiden hallitusten tai parlamenttien hyväksymää kehitysapua, joka ehdoiltaan on vastaanottajamaille "pehmeää" ja jonka tarkoituksena on vastaanottajamaan talouden kehittäminen. Yksityisten yritysten kehitysmaainvestointeja pidettiin yksityisenä apuna. Niitä ei ole nykyisin pidetty kehitysapuna niiden mahdollisista kehitysvaikutuksista huolimatta, koska nämä suoritetaan liiketaloudellisten perusteiden mukaan. Asetettu aputavoite piti alunperin saavuttaa vuoteen 1975 tai viimeistään vuoteen 1980 mennessä.

Harvat maat ovat tosiasiaassa saavuttaneet tavoitetason.

## **2. Suomalaisen kehitysyhteistyön historiaa**

Jos poistetaan yksityisten ihmisten ja järjestöjen harjoittama kehitysyhteistyö, niin virallisen Suomen kehitysyhteistyön historia on melko lyhyt. Voitaneen sanoa, että ennen maailmansotia vain kirkko ja humaniset avustusjärjestöt harjoittivat toimintaa, jolla oli kansainvälisen sosiaalipolitiikan piirteitä. Kirkon lähetystyöllä oli luonnollisesti muitakin tavoitteita.

Toinen maailmansota vaati veronsa ja Suomi jälleenrakenteli itseään ollen mm. Maailmanpankin kehitysluottojen saamamaana vielä 1960-luvulla. Samalla vuosikymmenellä aloitettiin kuitenkin jo oikeaakin kehitys-yhteistyötä: ensimmäinen määräraha monenkeskiseen kehityshankkeeseen myönnettiin vuonna 1961 ja muutamaa vuotta myöhemmin, vuonna 1965 aloitettiin ensimmäinen kahdenkeskinen kehitysprojekti. Kansainvälisten asioiden omatuntomme alkoi heräillä (tilanteesta 1960- ja 70-luvuilla saa hyvän kuvan esimerkiksi Helena Tuomen toimittamasta teoksesta, ks. Tuomi 1976).

Samana vuonna eli 1965, hallintoa terävöitettiin ja ulkoasiainministeriöön perustettiin kehitysyhteistyöyksikkö, joka laajeni kehitysyhteistyöosastoksi vuonna 1972.

Kehitysyhteistyön merkitys Suomen ulkopolitiikassa kasvoi vähitellen – kansantuote nousi ja kehitysyhteistyömäärärahat sen mukaisesti. Lupaavan kehityksen muutti ensin lama 1990-luvun alussa ja sitten Euroopan unionin jäsenyys 1995, ja kehitysyhteistyön tavoitteistoa tarkennettiin. Niinpä valtioneuvosto hyväksyi vuonna 1996 kehitysyhteistyötä koskevan periaatepäätöksen, jonka mukaisesti tavoitteena on köyhyyden vähentäminen, ympäristöuhkien torjunta ja tasa-arvon, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen. Tämä painopisteajattelu on yhä voimassa.

Vuonna 1998 kehitysmaapolitiikka määriteltiin Suomen ulkopolitiikan osaksi ja vuonna 2001 selkeytettiin yhteistyömaiden valintaperusteita ja yhteistyön keinoja. Tällöin mm. päätettiin, että kahdenvälinen kehitysyhteistyö keskittään entistä harvempiin maihin ja suurempiin maaohjelmiin ja köyhyyden merkitystä sekä valintakriteerinä että ykköstavoitteena korostettiin.

Jonkinlaisen kuvan siitä, millaisille maille Suomi on antanut viime vuosina kehitysyhteistyövaroja, saa seuraavasta taulukosta, jossa ovat Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön kymmenen suurinta vastaanottajaa vuosina 1997 – 2000 (lähde: Ulkoasianministeriön kehitysyhteistyöosasto):



Maa	Vuosittaiset keskiarvot, milj. euroja
Kiina	13,1
Mosambik	11,5
Tansania	10,7
Jugoslavia	9,2
Nicaragua	7,7
Nepal	7,2
Vietnam	7,1
Bosnia-Hertsegovina	7,0
Namibia	6,4
Etiopia	5,9

Kymmenen suurinta vastaanottajamaata saivat yhteensä 86 miljoonaa euroa, jonka osuus kahdenvälisestä avusta oli 42 prosenttia.

Liittyessään EU:n jäseneksi Suomen kehitysyhteistyön ala laajeni merkittävästi: EU-maiden yhteisen kehitysyhteistyön toteutus kuuluu EY-yhteistyön piiriin. Unioni hoitaa kehitysyhteistyönsä Euroopan yhteisön eli EY:n kautta – EY on kansainvälinen järjestö, jolle jäsenmaat ovat luovuttaneet kansallista päätösvaltaa. Suomen koko kehitysyhteistyöstä menee vuositasona noin kuudennes EY:n kautta ja lopuista päätämme itse.

EY:n kehitysyhteistyön tavoitteena on

- kestävän taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen erityisesti köyhimmässä kehitysmaissa
- kehitysmaiden vähittäinen integroiminen maailmantalouteen
- köyhyyden vastainen taistelu
- demokratian ja oikeusvaltion kehittäminen ja vahvistaminen
- ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen

Tavoitteet sopivat hyvin Suomelle.

## **OSA 4: TIEDON LÄHTEET**

### **LÄHDELUETTELO**

Alueiden palveluksessa 2001. Euroopan komissio.

Auvinen, Riitta 1972: Tämän päivän sosiaalipolitiikka. Kirjayhtymä. Helsinki.

Auvinen, Riitta 1974: Tämän päivän sosiaalipolitiikka. Kirjayhtymä. Helsinki.

Cameron, Rondo 1995: Maailman taloushistoria. WSOY. Juva.

Eurooppa-tiedotuksen tietosivut: 2/2000 – EU-osarahoitus alue- ja rakennepolitiikassa.

Friedman, Thomas L. 2000: Globalisaatio –uhka vai unelma?. Otava. Keuruu.

Helsingin Sanomat 11.4.02. Laki poistaisi alueiden tasapuolisen kehityksen.

Heikkinen, Sakari 1997: Labour and the Market. Rauma.

Itä-Suomen tavoite 1-ohjelma. Ohjelmakuvaus 2000 – 20006. Sisäasianministeriön aluekehitysosasto.

Kasvio, Antti 1994: Uusi työn yhteiskunta. Gaudeamus. Jyväskylä.

Kiljunen, Kimmo 1979: 80-luvun aluepolitiikan perusteet. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki.

Koivula, Ulla-Maija – Lehtimäki, Hellevi – Aukee, Ranja – Jokinen, Arja – Juhila, Kirsti 1994: Monimuotoinen sosiaalipolitiikka. WSOY. Juva.

Korten, David C. 1997: Maailma yhtiöiden vallassa. Like. Helsinki.

Korten, David C. 1999: Elämä kapitalismin jälkeen. Like. Jyväskylä.

Kuusi, Pekka 1968: 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY. Porvoo.

Lehtonen, Heikki 1996: Sosiaalipolitiikka moraalitaloutena. Gaudeamus. Tampere.

Naumanen, Päivi – Silvennoinen, Heikki 1996: Löytyykö työtä?

Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus nro 141. Helsinki.

Nieminen, Armas 1955: Mitä on sosiaalipolitiikka?. WSOY. Juva 1985.

Pakaslahti, Johannes 1994: Sosiaalipolitiikka ristiaallokossa – Suomen EU-strategian kysymyksiä. STM:n julkaisuja 1994:9. Helsinki.

Peltola, Kati 1997: Hyvinvointivaltion peruskorjaus. Tammi. Helsinki.

Perheentupa, Antti-Veikko 1993: Oikeudenmukaisuutta toisin tavoin. WSOY. Juva.

Pursiainen, Terho – Lehto, Markku – Soininvaara, Osmo – Koski, Tapani 1994: Vapauden ja vastuun Suomi. WSOY. Juva.

Raunio, Kyösti 1986: Sosiaalipolitiikan peruskysymyksiä. Painosalama Oy. Turku.

Raunio, Kyösti 1990: Sosiaalipolitiikan lähtökohtia. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Turku.

Raunio, Kyösti 1995: Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Gaudeamus. Tampere.

Sampo etsimässä 1997. Kehitysmaat ja kansantalous. Ulkoasianministeriön kehitysyhteistyöosasto.

Soininvaara, Osmo 1995: Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi. WSOY. Juva.

Suomen kehitysyhteistyö 2000. Ulkoasianministeriö. Porvoo 2001.

Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve 2001. Valtiovarainministeriö. Edita Oyj. Helsinki.

Talouden rakenteet 2000 2000. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Todaro, Michael P. 1997: Economic Development. Longman. London.

Tuomi, Helena (toim.) 1976: Suomi ja kolmas maailma. Gummerus. Jyväskylä.

Työmarkkina-avain 2001. Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen julkaisu.

Työvoima 2010 1996. Työpoliittinen tutkimus nro 130. Työministeriö. Helsinki.

Urponen, Kyösti 1979: Sosiaalipolitiikka soveltavana yhteiskuntatieteenä. Turku.

Virrankoski, Pentti 1975: Suomen taloushistoria. Otava. Keuruu.

Väyrynen, Raimo 1998: Globalisaatio. Uhka vai mahdollisuus?. WSOY. Juva.

## HYÖDYLLISIÄ INTERNET-OSOITTEITA

### 1. Työpolitiikka

AKAVA	<a href="http://www.akava.fi">www.akava.fi</a>
Kansaneläkelaitos	<a href="http://www.kela.fi">www.kela.fi</a>
Kirkon sopimusvaltuuskunta	<a href="http://www.ev1.fi/kisv">www.ev1.fi/kisv</a>
Kunnallinen työmarkkinalaitos	<a href="http://www.kuntatyonantajat.fi">www.kuntatyonantajat.fi</a>
MTK	<a href="http://www.mtk.fi">www.mtk.fi</a>
Palvelutyönantajat	<a href="http://www.palvelutyonantajat.fi">www.palvelutyonantajat.fi</a>
SAK	<a href="http://www.sak.fi">www.sak.fi</a>
STTK	<a href="http://www.sttk.fi">www.sttk.fi</a>
Suomen yrittäjät	<a href="http://www.yrittajat.fi">www.yrittajat.fi</a>
TT	<a href="http://www.tt.fi">www.tt.fi</a>
Työministeriö	<a href="http://www.mol.fi">www.mol.fi</a>
Valtion työmarkkinalaitos	<a href="http://www.vm.fi/vtml">www.vm.fi/vtml</a>

### 2. Aluepolitiikka

Aluekehitysrahasto	<a href="http://info regio.cec.eu.int">info regio.cec.eu.int</a>
Finnvera	<a href="http://www.finnvera.fi">www.finnvera.fi</a>
Maakuntien liitot	<a href="http://www.reg.fi">www.reg.fi</a>
Sisäasiainministeriö	<a href="http://www.intermin.fi">www.intermin.fi</a>
Työ- ja elinkeinokeskukset	<a href="http://www.te-keskus.fi">www.te-keskus.fi</a>

### 3. Kansainvälinen sosiaalipolitiikka

Eurooppa-tiedotus	<a href="http://www.eurooppa-tiedotus.fi">www.eurooppa-tiedotus.fi</a>
Kansainvälinen valuuttarahasto	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
Kehitysavun palvelutoimisto	<a href="http://www.kepa.fi">www.kepa.fi</a>
Kehitysyhteistyöosasto	<a href="http://global.finland.fi">global.finland.fi</a>
Maailman kauppajärjestö	<a href="http://www.wto.org">www.wto.org</a>
Maailmanpankki	<a href="http://www.ibrd.org">www.ibrd.org</a>

Ulkoasiainministeriö	<a href="http://www.um.fi">www.um.fi</a>
Yhdistyneet kansakunnat	<a href="http://www.un.org">www.un.org</a>

4. Yleisiä tilastosivuja ja muita tarpeellisia osoitteita

Euroopan unioni	<a href="http://europa.eu.int">europa.eu.int</a>
Euroopan unionin komissio	<a href="http://www.eurokomissio.fi">www.eurokomissio.fi</a>
Suomen lainsäädäntö	<a href="http://www.finlex.fi">www.finlex.fi</a>
Suomen Pankki	<a href="http://www.bof.fi">www.bof.fi</a>
Tilastokeskus	<a href="http://www.stat.fi">www.stat.fi</a>
Tuomioistuimet	<a href="http://www.oikeus.fi">www.oikeus.fi</a>