

Suomalainen tulopolitiikka poliittisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen

JAAKKO KIANDER & PEKKA SAURAMO & HANNU TANNINEN

Tulopoliittisten kokonaisratkaisujen aika on Suomessa ohi. Elinkeinoelämän keskusliitto EK on päättänyt olla osallistumatta enää tulopoliittisten kokonaisratkaisujen tekemiseen. Vaikka artikkelimme päätavoite ei olekaan tulopolitiikan jälkeisen ajan pohtiminen, tapamme tarkastella suomalaista tulopolitiikkaa mahdollistaa myös tulopolitiikasta irtautumisen seurausten arvioimisen. Väitämme, että tulopolitiikasta irtaantuminen saattaa merkitä suurempaa yhteiskunnallista muutosta, kuin julkisuudessa toistaiseksi käydyin keskustelun perusteella voisi päätellä.

Artikkelimme keskeisenä tavoitteena on esittää suomalaisen tulopolitiikan historiasta tulkinna, jossa kiinnitetään erityishuomio paitsi neuvotteluosapuolten välisten luottamussuhteiden muovautumiseen myös tulopolitiikan tärkeyteen suomalaisen sosiaaliturvan kehittämisessä. Korostamme, että suomalainen tulopolitiikka on ollut muutakin kuin palkoista sopimista. Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa on sovittu merkittäviä suomalaisen palkkaperusteisen sosiaaliturvan sekä hyvinvointivaltion tarjoamien palvelujen ja tulonsiirtojen muutoksista.

Tulopolitiikka on vaikuttanut ratkaisevasti tulopolitiikan osapuolten välisen sosiaalisen pääoman muodostumiseen, ylläpitämiseen – ja myös koettelemiseen. *Sosiaalisella pääomalla* (social capital) tarkoitamme paitsi erityisesti työmarkkinajärjestöjen välisenä luottamuksena ilmenevää

sosiaalista pääomaa myös yleisemmin kolmikantaisen tulopoliittisen neuvottelujärjestelmämme osapuolten välistä luottamusta. Sen tähden tulopolitiikasta irtaantuminen saattaa johtaa tulopolitiikan osapuolten välisen luottamuksen rapautumiseen, eri eturyhmien eriytymiseen ja samalla aiempien talous- ja yhteiskuntapolitiikan puitteiden muuttumiseen.

Tulopolitiikka ja sosiaalinen pääoma

Sosiaalista pääomaa käsittelevä kirjallisuus on laajentunut viimeisen kymmenen vuoden aikana räjähdysmäisesti (Jokivuori [2005] on suomenkielinen sosiaalisen pääoman eri ulottuvuuksia käsittelevä kirja, ks. myös Kajanoja [2009]). Alun perin kirjallisuudessa tarkasteltiin sosiaalista pääomaa kansalaisten välistä luottamusta, tai sen puuttumista, kuvastavana pääomana. Kirjallisuus on kuitenkin laajentunut käsittämään myös eri intressiryhmien ja organisaatioiden välisen sosiaalisen pääoman. Olemme tukeutuneet erityisesti Bo Rothsteinin (2002) esillä pitämään käsitteeseen *organisoitunut sosiaalinen pääoma* (organized social capital), joka kuvaa organisaatioiden välisenä luottamuksena kuvastuvaa sosiaalista pääomaa (ks. tarkemmin Tanninen & al. 2005).

Vaikka kolmikantaisessa yhteistyössä on kysymys myös kolmen osapuolen välisestä sosiaalisesta pääomasta, työmarkkinajärjestöjen välinen yhteistyö on kuitenkin kaikkein oleellisinta, koska ne edustavat yhteistyössä jatkuvuutta. Tämä on antanut meille syyn tukeutua erityisesti organisoitunutta sosiaalista pääomaa käsittelevään kirjallisuuteen.

Artikkelimme perustuu tutkimusraporttiin, joka on osa Suomen Akatemian monitieteistä ja monivuotista "Sosiaalinen pääoma ja luottamusverkostot" -tutkimusohjelmaa (Kiander & al. 2008).

Linkki tulopolitiikasta sosiaaliseen pääomaan ei ole suoraviivainen eikä selvä. Voidaan kuitenkin väittää, että pitkään harjoitettu ja onnistunut tulopolitiikka kasvattaa prosessiin osallistuvien eturyhmien välistä luottamusta – eli lisää niiden välistä sosiaalista pääomaa. Toisaalta vaaditaan myös riittävää luottamusta ja näkemystä intressien samankaltaisuudesta – ts. sosiaalista pääomaa, jotta tulopolitiikan edellyttämä pitkälle viety sopiminen olisi ylipäätään mahdollista. Tulopolitiikkaa harjoittaneissa maissa on jo lähitökohtaisesti ollut korkea sosiaalisen pääoman taso, jota ovat tukeneet väestön homogeenisuus ja korkea sosiaalinen koheesio.

Sosiaalisen koheesio kannalta Suomen edellytykset pitkäjänteiseen ja kompromisseja edellyttävään hyvinvointipolitiikkaan olivat pitkään muita Pohjoismaita heikommat sisällissodan ja puutteen leimaaman, vaikean menneisyyden vuoksi. Siksi suomalaista tulopolitiikkaa ja siihen liittyntä järjestäytymistä ja yhteiskunnan demokratisoitumista voidaan tarkastella kehityskulkuna, joka omalta osaltaan auttoi kasvattamaan sosiaalista pääomaa Suomessa lähemmäksi muiden Pohjoismaiden jo aiemmin saavuttamaa tasoa.

Tulopolitiikka ja poliittinen vaihdanta

Suomalaisen tulopolitiikan peruspiirteiden voi tiivistää luonnehtimalla tulopolitiikkaa työmarkkinajärjestöjen ja valtiovaltaa edustavan hallituksen väliseksi institutionalisoiduksi kolmikantaiseksi yhteistyöksi. Se on esimerkki *poliittisesta vaihdannasta* (political exchange) työmarkkinajärjestöjen, erityisesti ay-liikkeen, ja hallituksen välillä.

Poliittinen vaihdanta eroaa puhtaasti taloudellisesta vaihdannasta siinä suhteessa, että vaihdannan yksi osapuoli toimii politiikan alueella vaihtamalla poliittisista päätöksistä riippuvia ”hyödykkeitä” muiden vaihdannan osapuolten kanssa. Tällaisia hyödykkeitä voivat olla esimerkiksi sosiaaliturvauudistukset, verotuksen muutokset ja työelämään sekä työoloihin vaikuttavat poliittiset ratkaisut.

Poliittista vaihdantaa ei esiintyisi, ellei jokainen vaihdannan osapuoli katsoisi hyötyvänsä siitä. Poliittisesta kokoonpanosta riippumatta hallitukset yleensä pyrkivät vakaaseen, hyvää työllisyyttä tukevaan talouskehitykseen. Tällaisen kehityksen perusedellytys on yhteiskuntarauha. Lisäksi hallitukset ovat perinteisesti pitäneet vakaan

talouskehityksen edellytyksenä palkkamalattia. Eri maista saadut kokemukset osoittavat, että ay-liike on saattanut vaikuttaa ratkaisevasti palkkamallatin lisäksi myös yhteiskuntarauhaan tai yleisemmin konsensukseen perustuvaan yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Siksi hallituksia on saattanut kiinnostaa poliittinen vaihdanta ay-liikkeen kanssa. Toisaalta ay-liikettäkin on saattanut kiinnostaa osallistuminen poliittiseen vaihdantaan, jos se on esimerkiksi palkkamalatin vastapainoksi saanut lisääntyneen poliittisen vaikutusvallan lisäksi joitakin edellä esitettyjä poliittisia päätöksiä edellyttäviä hyödykkeitä. Kirjallisuudessa osaa niistä on kutsuttu *sosiaaliseksi palkaksi* (social wage), koska ne vaikuttavat suoraan palkansaajien elintasoon.

Ay-liikkeen näkökulmasta poliittista vaihdantaa ja sosiaalista palkkaa voidaan pitää ratkaisuna Kevin Lancasterin (1973) kapitalismin tehotomuuspohdinnassaan esittämään työntekijöiden dilemmaan: ”Pitäisikö työntekijöiden luopua nykyisestä kulutuksesta antamalla osa kokonaistulostaan kapitalisteille? Jos he eivät niin tee, niin he eivät saavuta tulevaisuudessa korkeampaa kulutuksen tasoa. Jos he tekevät niin, niin silloin heillä ei ole mitään takeita siitä, että kapitalistit tulevat todella tästä tulosta investoimaan riittävästi, jotta heidän toivomansa tulevaisuuden tulotason nousu saavutettaisiin.” (Lancaster 1973, 1095). Koska palkkamaltilti on enemmänkin työnantajien ja hallituksen kuin ay-liikkeen tavoite, voi hallitus poliittisen vaihdannan puitteissa edistää palkkamaltiltia käyttämällä vaihdannan välineenä sosiaalista palkkaa.

Myös kolmas osapuoli, työnantajat, on saattanut tukea poliittista vaihdantaa, koska se on voinut edistää työmarkkinarauhan saavuttamisen lisäksi maltillisten palkkaratkaisujen syntymistä ilman kohtuuttomia myönnytyksiä. Poliittisen vaihdannan avulla on myös tarjottu kiihokkeitä yritysten investointiaktiivisuuden lisäämiseksi. Sosiaalisen palkan rahoittamiseen osallistuminen on ollut tyypillinen myönnytyks, jonka yritykset ovat osana poliittista vaihdantaa mahdollisesti joutuneet tekemään.

Perusedellytys poliittisen vaihdannan syntymiselle on, että kaikilla osapuolilla on riittävästi yhteistyökykyä ja -halua, joka perustuu ainakin joihinkin yhteisiksi koettuihin normeihin, tavoitteisiin ja arvoihin. Ainakaan pitkäaikaista poliittista vaihdantaa ei voi syntyä ilman jonkinlaista keskinäistä luottamusta. Sosiaalisesti pääomaksi luon-

nehdimme näitä keskinäisen luottamuksen hallitsemia perusedellytyksiä.

Käyttämällä sosiaalisen pääoman käsitettä voidaan sanoa, ettei poliittista vaihdantaa voi syntyä ilman riittävää määrää vaihdannan osapuolten välistä sosiaalista pääomaa. Sosiaalisen pääoman olemassaolo on tavallisesti välttämätön, mutta ei tietenkään riittävä ehto poliittisen vaihdannan syntymiselle ja olemassaololle.

Kaksi poliittisen vaihdannan tapaa

Poliittisen vaihdannan olemassaoloa tai sen puuttumista tarkastelemalla voidaan tehdä iso jako kahteen: on olemassa maita, joissa harjoitetaan poliittista vaihdantaa ja maita, joissa sitä ei harjoiteta. Vaikka tämä jako onkin hyödyllinen, se on kuitenkin karkea. Voidaanhan esimerkiksi eurooppalaisten maiden joukosta löytää erilaisia poliittisen vaihdannan perinteitä. Poliittista vaihdantaa käsittelevässä kirjallisuudessa onkin pyritty täsmentämään poliittisen vaihdannan tapoja. Guido Baglioni (1987) jakaa poliittisen vaihdannan tavat kahteen päätapaan: *pluralistiseen* poliittiseen vaihdantaan ja *korporatistiseen* poliittiseen vaihdantaan.

Molemmissa vaihdannan tavoissa on luonnollisesti lähtökohtana se, että ammattiliitot ovat tekemisessä poliittisen järjestelmän kanssa. Baglionin mukaan keskeisiä perusedellytyksiä molemmille poliittisen vaihdannan tavoille ovat luokkakompromissi, ay-liikkeen merkityksen tunnistaminen, ay-liikkeen halu yhteistyöhön, kehittynyt talouspolitiikka ja vahvat ammattiliitot. Näistä yhteisistä perusedellytyksistä huolimatta pluralistisella ja korporatistisella vaihdannalla on huomattavia eroja.

Pluralistisessa poliittisessa vaihdannassa ay-liike ajaa poliittisia tavoitteitaan jonkun tai joidenkin poliittisten puolueitten välityksellä eikä suoraan toimimalla poliittisen(kin) järjestelmän osana osallistuen esimerkiksi jonkun itselleen tärkeän poliittisen päätöksen valmisteluun politiikan alueella. Pluralistisessa poliittisessa vaihdannassa vaihdannan olemassaolon todennäköisyys kasvaa oleellisesti, jos ay-liikkeelle myönteinen puolue, tai myönteiset puolueet, on hallituksessa.

Korporatistinen poliittinen vaihdanta puolestaan perustuu kolmikantaan, jonka puitteissa ay-liike (ja myös työnantajat) on pysyväisluonteisena osana poliittistakin järjestelmää valmistele-

massa ja päättämässä edunvalvontansa kannalta tärkeistä asioista. Koska yhteistyö on institutionalisoitunut, poliittinen vaihdanta on mahdollista myös tilanteessa, jossa työväenpuolueet eivät ole hallituksessa.

Pluralistisessa poliittisessa vaihdannassa työmarkkinajärjestöt eivät toimi politiikan kentällä; korporatistisessa vaihdannassa ne saattavat toimia oleellisenakin osana poliittista päätöksentekoa ja valmistelukoneistoa (ks. myös Baglioni 1987). Eroja voi tiivistää myös käyttämällä sosiaalisen pääoman käsitettä: pluralistisessa poliittisessä vaihdannassa vaihdannan osapuolten välinen sosiaalinen pääoma ei ole niin institutionalisoitunut kuin korporatistisessa poliittisessä vaihdannassa.

Poliittisen vaihdannan jakaminen pluralistiseen ja korporatistiseen poliittiseen vaihdantaan mahdollistaa eri maiden poliittisen vaihdannan perinteen – tai sen puuttumisen – yksityiskohtaisemman tarkastelun. On huomattava, että Baglionin jaottelua käytettäessä kaikki tavallisesti korporatistisiksi maiksi luettavat maat eivät automaattisesti lukeudu maihin, joissa poliittinen vaihdanta on korporatistista. Baglioni ottaa Ruotsin esimerkiksi maasta, jossa on ainakin jossakin vaiheessa vallinnut pluralistisen poliittisen vaihdannan perinne. Eri maita tarkasteltaessa onkin luontevaa lähteä siitä, että poliittisen vaihdannan tapa on saattanut muuttua. Lisäksi on luonnollisesti mahdollista, ettei poliittista vaihdantaa ole ollenkaan.

Suomalaisen tulopolitiikan alku

Käyttämällä edellä esittelemiämme avainkäsitteitä eli sosiaalista pääomaa, poliittista vaihdantaa ja sosiaalista palkkaa Suomessa harjoitetusta tulopolitiikasta tulee paitsi suomalaisen korporatistisen poliittisen vaihdannan historiaa myös poliittisen vaihdannan osapuolten välisen sosiaalisen pääoman muodostumisen, ylläpitämisen ja koettelemisen historiaa. Kun ottaa huomioon, kuinka paljon suomalaista sosiaaliturvaa parantavia uudistuksia on toteutettu osana tulopolitiittisia kokonaisratkaisuja, suomalaisen sosiaaliturvan parantumista voi pitää myös sosiaalisen palkan kohentamisen historiana.

Kun aletaan jäsentää ja periodisoida suomalaisen tulopolitiikan historiaa, yksi keskeinen muutos tapahtui jo paljon ennen vuotta 1968, jota pidetään tavallisesti suomalaisen tulopolitiikan

alkuvuotena. Jos lähdetään siitä, että välttämätön ehto poliittisen vaihdannan kehittymiselle on riittävän suuri yhteisymmärrys ja luottamus eli sosiaalinen pääoma vaihdannan osapuolten kesken, tulopoliitiikan historiaa kannattaa alkaa kirjoittaa lähtemällä liikkeelle kauempaa maamme historiasta.

Niin sanottu tammikuun kihlaus talvisodan aikana 23.1.1940 merkitsi sitä, että työnantajat hyväksyivät ay-liikkeen neuvottelukumppaniksi. Yhteistyöhön päädyttiin tuolloin keskellä kansakunnan eksistentiaalista kriisiä. Työnantajapuoli antoi työntekijäpuolelle neuvotteluoikeuden ja samalla oikeuden osallistua laajemmin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, ja työntekijät sitoutuivat lojaliteettiin nuorta tasavaltaa kohtaan. Sittemmin tammikuun kihlauksessa luotiin perusedellytykset sosiaalisen pääoman muodostumiselle.

Palkoista ja hinnoista käytyjä neuvotteluja ei yleisesti kutsuttu tulopoliitikaksi ennen vuotta 1968, jolloin solmittiin Keijo Liinamaan johdolla ensimmäinen kattava tulopoliittinen kokonaisratkaisu. Se käynnisti ”tulopoliitiikan kauden”. Sitä edeltänyttä 20 vuoden aikaa voidaan kuitenkin pitää ajanjaksona, jolloin luotiin edellytyksiä tulopoliittisten kokonaisratkaisujen tekemiselle. Tulonjakotaistelu oli järjestäytyneitä, ja se perustui työnantajien, valtion, ay-liikkeen ja maataloustuottajien muodostamaan nelikantaan, joka neuvotteli palkoista, maataloustulosta ja hintasäätelystä. Prosessi vaikutti repivältä ja riitaiselta, mutta kyseessä oli kuitenkin osapuolten sitoutumien neuvotteluihin. Vielä ei kuitenkaan voitu puhua korporatistisesta poliittisesta vaihdannasta.

Suomalainen korporatistinen poliittinen vaihdanta ja sosiaalinen palkka

Korporatistinen poliittinen vaihdanta ja siihen erottamattomasti liittyvä sosiaalisesta palkasta sopiminen alkoivat vakiintua vasta varsinaisella tulopoliitiikan kaudella. Poliittisen vaihdannan vakiintumisen kannalta sosiaalidemokraattien ja ay-liikkeen hajaannuksen päättyminen 1960-luvun alkupuolella oli tärkeä edellytys. Myös vasemmiston vaalivoitto 1966 vahvisti poliittisen vaihdannan edellytyksiä.

Vuonna 1968 käynnistynyt tulopoliitiikan suuruuden aika mahdollisti vasemmiston tavoitteiden nopean toteuttamisen vajaan 20 vuoden aikana. Tässä mielessä keskitetty tulopoliitiikka tar-

josi vasemmistolle ja ay-liikkeelle sekä niiden edustamalle työväestölle mahdollisuuden osallistua yhteiskunnan rakentamiseen – ja samalla myös keskinäistä luottamusta lisäävään yhteistyöhön muiden tahojen kanssa. Tulopoliitiikka merkitsi myös työntekijöiden ja työnantajien välisen yhteistyön institutionalisoitumista ja sitä tukevien rakenteiden muodostumista.

Tällainen kehityskulku ei tietenkään ole mitenkään ainutlaatuinen. Ay-liikkeen vahvaa asemaa ja osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon voi pikemminkin pitää tyypillisenä länsieurooppalaisena ilmiönä sodanjälkeisinä vuosikymmeninä. Toisen maailmansodan päättyminen johti useimmissa maissa poliittisen vasemmiston vahvistumiseen. Keskitettyjen tuloratkaisujen tekeminen ja kolmikantainen valmistelu eivät siten ole olleet pelkästään suomalaisia kummajaisia. Samantapaisia työmarkkinaratkaisuja on pitkään tehty myös Hollannissa, Irlannissa, Itävallassa ja Norjassa – toisin sanoen Suomea muistuttavissa pienissä eurooppalaisissa maissa. Palkoista sopiminen on myös Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa ollut tosiasiallisesti pitkälle koordinoitua.

Esimerkiksi muista Pohjoismaista Suomi eroaa kuitenkin siinä suhteessa, että vasemmiston poliittinen historia on ollut toisenlaista. Tämä voi olla keskeinen syy siihen, että Suomessa poliittisesta vaihdannasta tuli korporatistista. Esimerkiksi Ruotsissa johtavaa poliittista valtaa käyttänyt sosiaalidemokraattinen puolue pystyi viemään tehokkaasti läpi uudistuksia hallituspuolueena, ja siksi oli ymmärrettävää, että Ruotsissa toteutui pluralistisen poliittisen vaihdannan malli. Suomessa poliittisen järjestelmän epävakaus ja poliittisen vasemmiston hajanaisuus sekä riittämätön poliittinen kannatus hankaloivat pluralistisen poliittisen vaihdannan kehittymistä.

Suomessa poliittisen vaihdannan korporatistisuutta voidaan pitää syynä siihen, että tulopoliittisissa kokonaisratkaisuissa niiden keskeisenä osana on ollut varsinaisten palkkaratkaisujen lisäksi sosiaalinen palkka. Työmarkkinaosapuolet ovat usein yhdessä valtiollan kanssa neuvotelleet erilaisista sosiaaliturvan, hyvinvointipalvelujen ja työolainsäädännön muutoksista, joilla on toisaalta parannettu palkansaajien asemaa ja toisaalta korvattu osa palkankorotuksista.

Tulopoliittisessa sopimisessa on Suomessa (ja myös muualla) ollut yleensä lähtökohtana käsitys *palkankorotusvarasta* – eli siitä, kuinka suuren työvoimakustannusten nousun yritysten kil-

pailukyvyyn ja kannattavuuden ajatellaan kestävä¹. Ilman tulopoliittikkaa työmarkkinaosapuolet (olivatpa ne sitten keskusjärjestöjä tai yksittäisiä työntekijöitä ja työnantajia) päätyisivät siihen, että todelliset palkankorotukset vastaisivat keskimäärin palkankorotusvaraa. Tällöin tuottavuuden kasvun hedelmät käytettäisiin palkkojen korottamiseen eikä resurssija jäisi juurikaan kattavien työelämäuudistusten toteuttamiseen tai sosiaaliturvan kehittämiseen. Tulopoliitiikan avulla on voitu suurten järjestöjen suurta painostusvoimaa hyödyntämällä ajaa myös muita tavoitteita. Niinpä tulopoliittisessa mallissa arvioitu palkankorotusvara voidaan jakaa useisiin komponentteihin, joista kustakin voidaan neuvotella:

Palkankorotusvara = sopimuskorotus + sosiaaliturvamaksujen muutoksen kustannusvaikutus + työajan lyhentämisen kustannusvaikutus + arvioitu palkkaliuku-
ma

Todellisuudessa neuvottelujen kohde on saattanut olla tätä laajempikin. Jos esim. valtiovalta on osallistunut neuvotteluun, ovat tulopoliittisen sopimisen kohteena voineet olla myös tuloverotus ja julkisten palvelujen tuotanto. Suomen tapauksessa merkittävimpiä esimerkkejä työmarkkinajärjestöjen välisen yhteistyön tuloksena syntyneestä sosiaalisesta palkasta ovat ansiosidonnainen sosiaaliturvajärjestelmä, työajan lyhentymien ja julkisen päivähoitojärjestelmän kehitys.²

Sosiaalisen palkan ja sosiaalisen pääoman kehityspiirteitä

Varhainen esimerkki sosiaalisen palkan muodostumisesta on lapsilisäjärjestelmän synty vuonna 1948. Alun perin tavoitteena oli työmarkkinajärjestöjen yhteisellä sopimuksella turvata riittävä palkkataso monilapsisten perheiden *isille*. Koska pelkästään isien palkan nostaminen olisi kuitenkin heikentänyt näiden työmarkkina-asemaa, ehdotettiin ratkaisuksi kollektiivista rahastointia.

1. Ks. esim. Jukka Pekkarinen ja Juhana Vartiainen (1993), joiden mukaan suomalaisen talouspolitiikan motivaationa on aina ollut kilpailukyvyyn turvaaminen. Palkankorotusvaraa pohtivat myös Erkki Koskela ja Juhana Vartiainen (1997).

2. Irma Väänänen-Tomppo (1981) tarkastelee tulopoliitiikan alkuaikoina solmittujen ratkaisujen merkitystä suomalaisessa sosiaalipoliitikassa.

Poliittisessa päätöksenteossa järjestelmä kuitenkin hioutui universaaliksi *äideille* maksettavaksi etuudeksi, jonka kuitenkin työnantajat rahoittivat kollektiivisilla maksuilla. Koska etuus maksettiin palkankorotusvarasta, oli kyseessä sosiaalinen palkka (ks. Bergholm 2007a).

Merkittäviä askeleita sosiaalisen palkan laajentamisessa otettiin 1960-luvun alussa. Vuosilomaja työttömyysturvalait säädettiin vuonna 1960. Suomalaisen työeläkejärjestelmän kehittämisen kannalta ratkaisevan tärkeä työeläkelaki säädettiin vuonna 1961. Nämä uudistukset jäivät kuitenkin yksinäiseksi reformiryppääksi ajanjaksolla 1945–1966, varsinkin jos niitä verrataan vuotta 1966 seuranneen vuosikymmenen uudistusvyyryyn. Uudistusten valmistelu kuitenkin paransi korporatistisen poliittisen vaihdannan perusedellytyksen, sosiaalisen pääoman, kehittymistä neuvotteluosapuolten kesken.³

Sosiaalisesta palkasta osana korporatistista poliittista vaihdantaa tuli merkittävä osa tulopoliittikka ja hyvinvointivaltion rakennustyötä vasta varsinaisen tulopoliitiikan kauden alettua 1968. Pian kävi selväksi, ettei tulopoliittikka ollut pelkästään työehdoista sopimista. Sen avulla alettiin vaikuttaa myös muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Erityisen laajoiksi erilaiset poliittiset kytkökset kasvoivat säännellyn talouden oloissa 1970-luvulla, jolloin tulopoliittisissa ratkaisuisa sovittiin maataloustulosta, laajasta hintojen säätelystä, asuntopoliittikasta ja sosiaalipoliittisista uudistuksista.

Sosiaalisen palkan laajentamisen teki mahdolliseksi ay-liikkeen sisäisen hajaannuksen päättyminen ja sitä seurannut vahvistuminen ja järjestäytymisasteen nousu, vasemmistopuolueiden vahva asema hallituspuolueina sekä nopea taloudellinen kasvu. Vasemmiston poliittinen hegemonia ja talouden säätely pakottivat myös työnantajapuolen hyväksymään kehityksen, joka ei muuten vastannut sen intressejä.

Tuloratkaisuihin yhdistyi voimakas työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen nousu, joka kuitenkin pyrittiin huomioimaan sopimuskorotuksissa: tätä voidaan pitää osana poliittista vaihdantaa. 1970-luvulla tulopoliittisiin ratkaisuihin liittyi jatkuvia sosiaalisen palkan laajennuk-

3. Tapio Bergholm (2007b) korostaa 1960-luvun alun reformien valmistelutyön merkitystä STK:n ja SAK:n välisen luottamuksen parantumisessa.

sia, joiden avulla sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikkaa suunnattiin voimakkaasti ay-liikkeen toivomaan suuntaan. Työhdoista sopimisen lisäksi valtio osallistui ratkaisuihin sitoutumalla lisäämään sosiaalista asuntorakentamista ja julkista päivähoitoa. Ratkaisujen avulla muokattiin myös perhepolitiikkaa, kun niissä sovittiin äitiyslomien ja hoitovapaiden pituudesta ja niistä maksettavista korvauksista. Eläkepolitiikan lisäksi myös työtömyysturvan ja työläinsäädännön kehittäminen kuului tulopoliittisen yhteistyön piiriin.

Jälkikäteen voidaan arvioida, että vuosien 1968–1988 tulopoliitiikan kausi oli ay-liikkeen ja poliittisen vasemmiston tavoitteiden kannalta erittäin hyvää aikaa, vaikka aikalaiskriitikot eivät pitäneetkään tuloksia aina riittävän hyvinä. Tulopoliitiikan käynnistyminen oli alun perin työnantajapuolen toive, ja sen tavoitteena oli työmarkkinoiden rauhoittaminen ja työntekijäpuolen sitominen maltilliseen kehitykseen Ruotsin mallin mukaisesti. Ay-liikkeen puolella ja varsinkin kommunistien piirissä tulopoliitiikkaan suhtauduttiin aluksi epäluuloisesti (ks. Kyntäjä 1993). Tulopoliitiikan kauden saavutukset täyttivät kuitenkin nopeasti lähes kaikki ay-liikkeen ja vasemmiston tavoitteet.

Tulopoliitiikan kausi merkitsi myös kaikkien yhteiskuntapiirien kytkemistä mukaan laajaan kansalliseen konsensukseen siitä, mihin suuntaan yhteiskuntaa on kehitettävä. Kompromisseja tuottaneen konsensusjärjestelmän tuloksena syntyi ratkaisuja, jotka olivat riittävän hyviä useimpien osapuolien kannalta. Työnantajapuoli joutui tinkimään monista tavoitteistaan ja hyväksymään verotuksen kiristymisen, solidaarisen palkkapoliitiikan ja hyvinvointivaltion kasvun, mutta samalla se sitoutti vähitellen työntekijäpuolen markkinatalousjärjestelmään ja sen pelisääntöihin. Työntekijäpuoli sai taas toteutettua nopeaan tahtiin ostovoiman kasvuun, vapaa-ajan lisääntymiseen ja sosiaaliturvaan liittyviä tavoitteitaan. Sen lisäksi poliittisen vasemmiston perinteiset tasa-arvotavoitteet edistyivät ripeästi, mikä osaltaan lievitetti yhteiskunnallista vastakkainasettelua.

Tulojen kasvun, palkkatasa-arvon edistämisen ja hyvinvointivaltion laajentamisen kiihkein vaihe ei kestänyt kovin kauaa. Ensimmäinen hyvinvointivaltion rakentamisen 10-vuotiskausi pyssähti vuonna 1976 alkaneeeseen talouden taantumaa, josta kuitenkin toivuttiin muutamassa vuodessa. Hyvinvointivaltion rakennustyö jatkui vielä toiset 10 vuotta aina 1980-luvun lopulle asti.

Tulopoliittisiin ratkaisuihin liittyi myös sopimuksia työajan lyhentämisestä. Ensimmäinen merkittävä työajan lyhennyshanke sodanjälkeisenä aikana käynnistyi 1960-luvun puolivälissä, kun työmarkkinajärjestöt sopivat asteittaisesta siirtymisestä 40-tuntiseen ja viisipäiväiseen työviikkoon vuoteen 1970 mennessä. Työajan lyhennykset eivät kuitenkaan jääneet tähän. Tulopoliitiikan kultakauden aikana – eli aikana jolloin sosiaalinen palkka vuosittain laajeni – vuosityöaika lyhennettiin jatkuvasti. Lyhennykset toteutuivat vuosilomien pidennyksinä, viikkotyöajan lyhennyksinä ja palkallisten tai korvattujen vanhempainvapaiden lisäyksinä. Suomi ei tietenkään ollut tässä kehityksessä yksinään. Vastaavia muutoksia tapahtui samaan aikaan lähes kaikissa läntisen Euroopan maissa. Monen jälkikäiteisarvioitsijan mielestä tuolloin elettiinkin sodanjälkeisten vuosikymmenten kultakautta.

Työajan lyhentämistä voi pitää hyvänä indikaattorina sosiaalisen palkan kehityksestä. Niin kauan kuin ay-liike onnistui tulopoliittisen mekanismin kautta neuvottelemaan parannuksia sosiaaliseen palkkaan, sovittiin myös työajan lyhennyksistä. Suomen tapauksessa viimeiset merkittävät työajan lyhennykset liittyivät ns. Pekkas-sopimukseen 1980-luvun alkupuolella, jolloin teollisuuteen tulivat ns. Pekkas-vapaat (eli korvauksena saatavat vapaapäivät niille, joiden viikkotyöaika pysyi 40 tunnin mittaisena). Vuosityöaika lyhentyi 1980-luvun loppuun asti.

Työeläkejärjestelmä ja tulopoliitiikan osapuolet

Keskeinen osa suomalaista hyvinvointivaltiota on työeläkejärjestelmä. Se on yhdessä kansaneläkejärjestelmän kanssa vähitellen poistanut vanhusväestön köyhyyden ja tasoittanut voimakkaasti tulonjakoa. Se on myös kokonsa puolesta hyvinvointivaltion merkittävin tulonsiirtojärjestelmä.

Työeläkejärjestelmän perusteista sovittiin 1960-luvun alussa, ja järjestelmä käynnistyi vuonna 1962 – muutamia vuosia myöhemmin kuin Ruotsissa. Työmarkkinaosapuolet olivat aktiivisia järjestelmän synnyttämisessä. Työntekijäpuolen motivaationa oli kehittää ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Myös työnantajat päätyivät kannattamaan hanketta, joka oli sille alunperin vastenmielinen. Työnantajapuolen perusteena oli käsitys reformin väistämättömyydestä. Hankkeen aktiivi-

sella edistämällä työnantajapuoli pystyi kuitenkin vaikuttamaan paljon uudistuksen sisältöön, ja lopputulos olikin molempia osapuolia tyydyttävä (ks. työeläkejärjestelmän synnystä Berg-holm 2007b; Niemelä 1988; Salminen 1993; Uljas 2005).

Työeläkejärjestelmästä haluttiin luoda luonteeltaan kestävä ja rahastointiin perustuva. Toisaalta rahastojen keräämisen pelättiin nostavan työvoimakustannuksia ja supistavan investointeja. Ongelma ratkaistiin siten, että työnantajilta kerättävät työeläkemaksut rahastotiin työeläkeyhtiöihin, jotka kuitenkin lainasivat saamansa maksutulon takaisin samoille yrityksille edullisella korolla. Näin työeläkemaksuista tuli itse asiassa merkittävä tuki investoinneille: rahat oli pakko investoida, jotta edullisesta takaisinlainauskorosta pääsi hyötymään. Säädellyn talouden oloissa ainoa mahdollinen sijoituskohde olivat yritysten investoinnit kotimaisen toiminnan laajentamiseen.

Kehittyvä eläkejärjestelmä edellytti jatkuvia vakuutusmaksujen korotuksia. Vakuutettujen määrä kasvoi samoin kuin maksettavat eläkkeet. Takaisinlainausjärjestelmän ansiosta kasvava maksurasitus ei kuitenkaan rasittanut yrityksiä täysimääräisesti. Työnantajamaksujen nousu pyrittiin lisäksi kompensoimaan tuloneuvotteluissa siten, että nimellispalkkojen nousu asetettiin vastaavasti pienemmäksi. Järjestelmä loi pitkäksi aikaa itseään ruokkivan positiivisen kehän: kohoavat maksut kasvattivat työeläkeyhtiöitä, eläkkeet paransivat ja yritysten edullinen pääomahuolto toimi sujuvasti. Nopea talouskasvu ja inflaatio pitivät huolen siitä, että eläkemaksujen takaisinlainauksesta johtunut yritysten velkataakan kasvu ei muodostunut ongelmaksi. Nopean inflaation ja säädeltyjen korkojen oloissa yritysten heikko omavaraisuus ja investointien rahoittaminen jatkuvalla velanotolla ei muodostanut ongelmaa – päinvastoin, subventoidun velan käyttö johti nopeampaan investointitahtiin kuin muutoin olisi ollut mahdollista (ks. suomalaisesta kasvumallista esim. Pohjola 1996; Kiander 2005).

Työntekijöiden kannalta kyseessä oli sosiaalinen palkka. Työeläkemaksut maksettiin yritysten palkanmaksuvarasta, mutta samalla ne paransivat työntekijöiden tulevia tuloja eli eläketurvaa. Lisäksi vastaperustetussa järjestelmässä alettiin maksaa alkuvaiheessa vakuutusmatemaattisessa mielessä liian suuria eläkkeitä. Eläkkeiden suuruus karttui vuoden 1962 jälkeen tehtyjen työ-

vuosien mukana. Työeläkejärjestelmän ensimmäisten vuosikymmenten aikana eläkkeelle siirtyneet vanhemmat ikäluokat (ennen vuotta 1940 syntyneet) saivat itselleen työeläkkeen, joka tosin jäi jälkeen asetetusta 60 prosentin tavoitteesta suhteessa eläkepalkkaan mutta joka kuitenkin oli huomattavan suuri suhteessa maksettuihin eläkemaksuihin. Eläkejärjestelmän kautta saatu sosiaalinen palkka oli siten hyvin edullinen vanhempien ikäluokkien kannalta. Eläkejärjestelmä jakoi tuloja uudelleen tavalla, joka kavensi eri ikäluokkien välisiä toimeentuloeroja.

Työeläkejärjestelmän luominen, ylläpito ja kehittäminen pakottivat työmarkkinaosapuolet myös pitkäaikaiseen ja tiiviiseen yhteistyöhön. Osapuolet joutuivat jatkuvasti neuvottelemaan eläkemaksuista ja etuuksien kehittämisestä – 1990-luvulta alkaen myös etuuksien heikentämisestä. Suomalaiseen työeläkejärjestelmään kuuluva erikoinen ominaisuus on sen osittainen yksityisyys. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa lakisääteiset maksut kerätään yksityisesti omistettuihin eläkeyhtiöihin, jotka hallinnoivat sijoituksia ja maksavat työeläkkeet yrityssektorin työntekijöille. Kuitenkin myös työntekijäjärjestöjen edustajat osallistuvat näiden yhtiöiden hallintoon.

Tämä antaa mahdollisuuden sellaiseenkin tulokintaan, että työeläkejärjestelmä on vähitellen luonut suomalaisen version Ruotsissa 1970-luvulla ideoiduista palkansaajarahastoista: kansantalouden suurin sijoitusvarallisuus (vuonna 2007 eläkerahastojen arvo oli noin 130 miljardia euroa eli noin 75 prosenttia bruttokansantuotteen arvosta) on työeläkeyhtiöiden omistuksessa. Eläkeyhtiöiden edunsaajia taas ovat nykyiset ja tulevat työeläkeläiset eli palkansaajat. Tässä mielessä palkansaajista on tullut tosiasiallisia omistajia, vaikka muodollista omistajuutta ei ole.⁴

Tulopolitiikan murros ja poliittinen vaihdanta

1990-luvun talouskriisi on Suomen modernin talous- ja yhteiskuntahistorian vedenjakaja. Edellisten vuosikymmenten aikainen hyvinvointival-

4. Työeläke-etuuksia vastaavan maksuperusteisen sosiaaliturvan hankkiminen yksityisiltä vakuutusmarkkinoilta edellyttäisi säästöpääomaa, jota voisi kutsua huomattavaksi finanssivarallisuudeksi.

tion kasvattaminen ja sosiaalisen palkan laajentaminen pysähtyivät 1990-luvun alun syvään taloudelliseen lamaan. Lama ei lopettanut tulopoliitikkaa, mutta tulopoliitiikan sisältö muuttui.

Sekä lamaan aikainen että laman jälkeinen talouspolitiikka hakivat ratkaisuja laman aiheuttamaan suurtyöttömyyteen tulopoliitikasta. Esko Ahon hallitus pyrki rakentamaan tulopoliitiikan osapuolten kanssa ”yhteiskuntasopimusta”, jolla palkkoja olisi laskettu. Tähän asti ei päästy, mutta tulos oli silti historiallinen: vuonna 1991 solmittiin ensimmäisen kerran tulopoliittinen ratkaisu, jossa pidättydyttiin sopimuskorotuksista kokonaan kahden vuoden ajaksi ja lisäksi siirrettiin osa työnantajien maksamista sosiaalivakuutusmaksuista työntekijöiden maksettaviksi, mikä vaikutti samalla tavoin kuin palkkojen alentaminen. Tällä tavoin aiempien talouskriisien toimintamalli toistui: 1990-luvulla ratkaisu oli vain työntekijöiden kannalta kovempi, koska myös kriisi oli paljon aiempia syvempi. Lama-ajan tulopoliitikassa ei ollutkaan kysymys poliittisesta vaihdannasta vaan aiemmin kertyneen sosiaalisen pääoman koettelemisesta ja ay-liikkeen tietoisesta uhrautumisesta.

Suuri lama muutti Suomen taloutta ja yhteiskuntaa monin tavoin. Yrityselämä kansainvälistyi, hyvinvointivaltion laajeneminen päättyi, ja tuloerot kääntyivät kasvuun. Suurtyöttömyydestä tuli keskeinen yhteiskunnallinen ongelma 15 vuoden ajaksi. Talouskriisi kirvoitti paljon kritiikkiä hyvinvointivaltiota, tulopoliitikkaa ja muuta talouden säätelyä kohtaan. Tulopoliitikkaa ei kuitenkaan hylätty. Tähän vaikutti politiikka.

Esko Ahon johtama Suomen keskusta kääntyi vuosien 1991–1993 tulo ratkaisun jälkeen tulopoliitiikan vastustajaksi. Hallitus ei ollut kiinnostunut tulopoliittisen kokonaisratkaisun tekemisestä enää vuonna 1994, eikä keskustapuolue peitellyt nihkeyttään tulopoliittista järjestelmää ja ay-liikettä kohtaan vuosien 1995 ja 1999 eduskuntavaalien yhteydessä, jolloin esillä oli työelämän liberalisointiin tähännyt Esko Ahon kehittämä nk. työreformi. Tällä pyrkimyksellä ei kuitenkaan ollut vaikutusta, koska vuosina 1995–2007 sosiaalidemokraatit olivat keskeisenä hallituspuolueena, vuoteen 2003 asti yhdessä vasemmistoliiton kanssa. Vasemmistopuolueet tukeutuivat ay-liikkeeseen ja olivat siksi voimakkaasti sitoutuneita keskitetyn tulopoliitiikan jatkamiseen. Niinpä laman jälkeisinä vuosina tulopoliitikasta ja kolmikantaisista neuvotteluista tuli talouspolitiikan

keskeinen instrumentti, jonka avulla työttömyyttä pyrittiin alentamaan. Hallitukset, joissa myös vasemmisto oli edustettuna, sitoutuivat työmarkkinaosapuolet omaan työllisyys- ja kasvustrategiaansa tarjoamalla näille vaikutusmahdollisuuksia kolmikantaisen sopimisen puitteissa.

Etuisuuksien parantamisen sijasta politiikka muuttui kuitenkin defensiiviseksi: olemassa olevaa sosiaaliturvajärjestelmää pyrittiin nyt puolustamaan etuisuuksien tasoa karsimalla. Merkittävimmät heikennykset tehtiin työeläkejärjestelmään, jossa kolmikantaisen osapuolten sopivat yhdessä eläköitymisiän nostosta, eläkeindeksien heikentämisestä ja tulevia eläkkeitä leikkaavan elin-aikakertoimen käyttöönotosta. Etuuksien karsinta heijasti työmarkkinoiden muuttunutta neuvottelutasapainoa. Aiemmin poliittista vaihdantaa oli tehty työntekijäpuolen hyväksi ja sosiaalista palkkaa oli kasvatettu. 1990-luvulla poliittinen vaihdanta jatkui, mutta nyt vaihdannassa korostui aiempaa selvemmin ansiotulojen verotuksen keventäminen.

Poliittisen vaihdannan tuloksia: vertailevia näkökohtia⁵

Suomessa noin neljäkymmentä vuotta kestänyt tulopoliitiikan ja poliittisen vaihdannan kausi näkyy taloutemme rakenteessa, erityisesti sosiaalista palkkaa ja sen rahoitusta kuvastavissa osoittimissa. Myös muissa riittävän samankaltaisen perinteen omaavissa maissa tulisi kuvastua edes suunnilleen samankaltainen kehitys. On luontevaa odottaa, että samankaltaisuus olisi havaittavissa maissa, joita on kutsuttu sosiaalisen korporatismiin maiksi. Vaikka kaikissa näissä maissa poliittinen vaihdanta ei olisikaan ollut pelkästään korporatistista, jo poliittisen vaihdannan olemassaolo – olipa se sitten korporatistista tai pluralistista – on saattanut samankaltaistaa näiden maiden talouskehitystä.

Edellä kuvattu suomalaisen tulopoliitiikan tulkinta poliittisen vaihdannan perinteestä on ominakeinen, mutta ei ainoa laatuaan. Isabela Mares (2006) argumentoi, että hyvinvointivaltion kehitys toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä perustui poliittiseen vaihdantaan valtiotieteen ja ammattiliittojen välillä siten, että halli-

5. Ks. tarkemmin Tanninen (2008).

tukset puoluekannastaan riippumatta kasvattivat sosiaalipalveluiden ja sosiaalisten tulonsiirtojen tarjontaa ammattiliittojen pyrkiessä vastineeksi maltillistamaan palkkavaateita. Toisaalta hyvinvointivaltion kypsymisen myötä tällaisesta poliittisesta vaihdannasta saatavat hyödyt heikkenivät.

Poliittisen vaihdannan olemassaolon – tai sen puuttumisen – tulisi kuvastua julkisen sektorin koossa. Maissa, joissa on pitkäikäinen poliittinen vaihdannan perinne, on myös laajempi julkinen sektori (ks. esim. Tanninen 2008). Julkisen sektorin kokoa on luonnollisesti tulkittu myös muilla tavoin, muun muassa käyttämällä lähtökoh- tana hyvinvointimalleja (ks. esim. Esping-Andersen 1990). On kuitenkin tärkeää huomata, että myös hyvinvointimallit ovat usein muodostuneet työmarkkinoiden tarpeista käsin. Vaikka hyvinvointimallikeskustelussa huomio kiintyykin sosiaaliturvaan sen viimekätisen lähteen näkökulmas- ta (perhe, markkinat vai valtio), pohjoismaisen hyvinvointimallin ja sosiaalisen korporatistimin kytkökset kolmikantaiseen neuvottelujärjestel- mään ja poliittiseen vaihdantaan ovat kuitenkin ilmeiset. Poliittisen vaihdannan näkökulmasta tulee myös ymmärrettäväksi se yllättävä havainto, että suuren julkisen sektorin omaavissa Pohjois- maissa julkisen sektorin tasapaino on kyetty säilyttämään paremmin kuin maissa, joissa poliit- tisen vaihdannan perinne on ollut heikkoa: poliittisen vaihdannan avulla saavutettujen etuuksi- en rahoittamiseen suhtaudutaan myötämielisem- min, ja rahoituksen tehokkuuskustannuksetkin pienenevät (ks. esim. Summers & al. 1993).

Edellä olemme korostaneet poliittisen vaihdannan osalta palkkamallin ja vastineeksi saatu- jen julkisten tulonsiirtojen ja palveluiden yhteyt- tä. David Ruedan ja Jonas Pontussonin (2000) mukaan pyrkimys palkkamalltiin ja pyrkimys palkkaerojen sääntelyyn ovat samaisen kolikon kaksi eri puolta. Siten myös palkkaerojen säänte- lyyn liittyviä kysymyksiä on ollut luontevaa tar- kastella poliittisen vaihdannan näkökulmasta. Sama- suuntaisen tulkinnan esittävät David Bradley ja kumppanit (2003) alkuperäisten tuloerojen ja uudelleenjaon suhteesta. Heidän argumenttin- sa mukaan ammattiliittojen neuvotteluvoima ka- ventaa tuotannon tekijätuloeroja ja toisaalta va- semmistolaiset hallitukset voimistavat verotuk- sen ja tulonsiirtojärjestelmän uudelleenjakavuut- ta sen progressiivisuuden ja kasvaneen koon muo- dossa. Ei siis ole yllättävää, että sosiaalisen korpo- ratistimin maissa on suuren julkisen sektorin lisäksi

saavutettu kohtuullisen tasainen tulonjako talou- den tehokkuuden siitä juurikaan kärsimättä – mi- tattiinpa sitä väestön määrään suhteutetulla brut- tokansantuotteella tai sen kasvulla.

Lähtökohtia tulevaisuudelle

Korporatistisen poliittisen vaihdannan avulla Suomessa on vuosikymmenten ajan rakennettu sosiaalista pääomaa, jonka turvin on kavennettu yhteiskunnallisia jakoja ja sitoutettu ay-liike ja poliittinen vasemmisto tukemaan taloudellista va- kautta ja kehitystä. Näiden tavoitteiden vuoksi työnantajat ja valtio olivat aikanaan aktiivisesti edistämässä tulopoliitiikan syntyä. Nyt työnantajat ovat kuitenkin irtautuneet tulopoliitikasta käyttä- mällä keskeisenä perustelunaan tarvetta mukau- tua globalisaation muodostamiin haasteisiin. Tulopoliitiikan viimeisin vaihe päättyi vuoden 2007 liittokohtaiseen työmarkkinakerrokseen.

Suomalaisten yritysten kansainvälistyminen eli niiden monikansallistuminen ei ole ollut harmi- tonta myöskään ay-liikkeen näkökulmasta asioi- ta tarkasteltaessa. Suomalaisten yritysten tekemät suorat sijoitukset ovat vähentäneet investointeja kotimaassa, koska investoiminen ulkomaille on vähentänyt kotimaisten investointien rahoittami- seen käytettävissä olevia varoja (Sauramo 2008). Sen tähden maltilliset palkkaratkaisut eivät enää välttämättä edistä kotimaisia investointeja ja työl- lisyyttä. Aiemmin esille nostamamme Kevin Lan- casterin (1973) esittämä dilemma on monikan- sallisten yritysten ja niiden synnyttämän epävar- muuden hallitsemassa maailmassa ay-liikkeen kannalta selvästi aiempaa hankalampi.

Tulopoliittisten instituutioiden elinvoima on- kin suurempi maailmassa, jossa kansainvälisenä yrityksenä oleminen tarkoittaa kotimaassa toimi- vaa vientiä harjoittavaa yritystä eikä monikansal- lista yritystä, jonka sidos kotimaahan saattaa olla varsin löyhä. Tästä ei kuitenkaan voida teh- dä sellaista johtopäätöstä, että tulopoliittisten ins- titutioiden romuttaminen on paitsi luontevin myös paras kuviteltavissa oleva vaihtoehto – ei ai- nakaan ay-liikkeelle. Globalisaatio vaikuttaa kui- tenkin myös ay-liikkeen haluun ja edellytyksiin ylläpitää tulopoliitiikan aikakaudella kertynyttä sosiaalista pääomaa.

Työnantajapuolen irtiotto voidaan tulkita si- ten, että työnantajat arvioivat tulopoliittisten ins- titutioiden murentamisen olevan paras ratkaisu

globalisaation hallitsemassa maailmassa. Vaikka työnantajapuoli on varsin selväsanaisesti todennut tulopoliittisten ratkaisujen aikakauden olevan ohitse, se ei ole kertonut yksityiskohtaisesti, mitä aikakautta kohti Suomessa tulisi edetä. Esimerkiksi puhuminen paikallisen sopimisen kasvattamisesta ei vielä määritä koordinaatteja yksityiskohtaisesti.

Kaksi vaihtoehtoista pääsuuntaa

Käyttämällä edellä esittelemäämme kolmijakoa tavoite irtaantua kolmikantaan perustuvasta tulopoliitikasta voidaan tulkita haluksi irtaantua korporatistisesta poliittisesta vaihdannasta. Työnantajia edustava Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei ole selväsanaisesti ilmaissut tällaista tavoitetta vaan on päinvastoin ilmaissut halunsa jatkaa kolmikantayhteistyötä mm. sosiaaliturvakysymyksissä. Palkkaneuvottelujen irrottaminen sosiaaliturvasta murentaa kuitenkin poliittisen vaihdannan mahdollisuuksia. Vaikka työnantajapuolen tavoittelemaa uutta suuntaa ei voikaan toistaiseksi kertyneen tiedon perusteella tietää täsmällisesti, kolmijakomme puitteissa jäljellä jää kaksi pääsuuntaa: kohti pluralistisen poliittisen vaihdannan aikakautta tai kohti aikakautta, jossa palkoista sovitaan ilman poliittista vaihdantaa.

Luontevin tapa tulkita työnantajien linjausta on tulkita irtiotto tulopoliitikasta myös irtiotoiksi suomalaisen poliittisen vaihdannan perinteestä. Tätäkin arviota voi tukea globalisaation vaikutuksilla: globalisaatiota seurannut kilpailun kasvu pitää huolen siitä, että työvoimakustannusten kehitys pysyy jatkossa maltillisena ja että kilpailukyky ei vaarannu. Tällöin poliittiselta vaihdannalta putoaa pohja pois. Tulopoliitikkaan olennaisena osana kuuluneen palkkamaltin odotetaan toteutuvan nyt muutenkin, joten työnantajien ja valtion ei tarvitse käydä asiasta enää kauppaa ay-liikkeen kanssa.

Tällainen arvio voi osoittautua vääräksi. Voidaan kuitenkin entistä uskottavammin väittää, että entistä markkinaehtoisemmassa maailmassa ei enää tarvita samassa määrin poliittista vaihdantaa kuin ennen – tai ainakaan elinkeinoelämä ja sen suuret yritykset eivät tarvitse sitä. Elinkeinoelämä, yritykset ja pääoma pystyvät jatkossa huolehtimaan eduistaan kilpailuttamalla alueita ja valtioita keskenään. Palkkaerojen ja sosiaalisen koheesion kehitys ei ole niiden kannalta olennaista. Jos

ongelmia tulee, ne voidaan sysätä suoraan poliittisen järjestelmän ratkaistaviksi, vaikka politiikan vaikutusmahdollisuudet ovatkin samalla globalisaation ja integraation vuoksi vähentyneet. Tulopoliitikan kaudella harjoitetun poliittisen vaihdannan tuloksena syntyneet hyvinvointivaltion rakenteet voidaan myös vähitellen korvata markkinaehtoisilla ratkaisuilla. Tästä on esimerkkejä nähtävissä eläkepolitiikassa.

Tulopoliitikan kauden alkua edelsi Suomessa työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä syntynyt kollektiivinen työeläkejärjestelmä, joka nivoi työmarkkinaosapuolten edut yhteen. Koska järjestelmä on luonteeltaan myös osin rahastoiva, sen kasvu synnytti vähitellen huomattavan suuren pääomamassan. Samalla kattava sosiaaliturvajärjestelmä loi taloudellista turvallisuutta ja ennustettavuutta palkansaajien elämään. Onkin mahdollista, että tulopoliitikasta luopumisen jälkeen seuraava askel globalisoituneiden suuryritysten edusvalvonnassa on pyrkiä kohtuutasoisen ansiosidonnaisen sosiaaliturvan ja etuusperusteisen eläkejärjestelmän asteittaiseen purkuun.⁶ Tavoitteeksi tulee sen osittainen korvaaminen paitsi yksityisellä säästämällä myös työnantajakohtaisilla erityisjärjestelyillä, jotka asteittain lisäävät palkansaajien taloudellisia riskejä.

Toteutuneesta muutoksesta on esimerkkejä mm. Britanniasta, ja selvästi artikuloituja muutospyrkimyksiä löytyy myös suomalaisesta keskustelusta. Niissä vedotaan toisaalta siihen, että moderni talous tarvitsee suurempaa joustavuutta ja notkeampia rakenteita (käytännössä lisää työmarkkinaepävarmuutta yhdistettynä aiempaa heikompaan sosiaaliturvaan), ja toisaalta siihen, että väestön ikääntymisen vuoksi hyvinvointivaltion taloudellinen kestävyys vaarantuu, minkä vuoksi sosiaaliturvaetuksia on leikattava. Vaikka näissä puheenvuoroissa ei käytetäkään kirjoituksessamme hyödyntämiämme käsitteitä, niiden perusviesti on sopusoinnussa poliittisen vaihdannan (olipa se sitten korporatista tai pluralistista) lopettamisen kanssa.

Olemme kirjoituksessamme pitäneet esillä korporatistisen poliittisen vaihdannan yhtä oleellista

6. Viitteitä tämänsuuntaisesta kehityksestä tarjoavat työnantajien nihkeys työeläkemaksujen korottamiseen, ETLA:n tutkijoiden eläkepoliittiset avaukset (esim. Korkman & al. 2008), yritysten omien kollektiivisten lisäeläkejärjestelmien laajeneminen ja keskustelu eläkekatosta.

ta erityispiirrettä eli vaihdantaan institutionalisoitunutta sosiaalista pääomaa. Sen tähden tulopoliitikasta irtaantuminen saattaa vähitellen johtaa tulopoliitiikan osapuolten välisen luottamuksen rapautumiseen, eri eturyhmien eriytymiseen ja samalla aiempien talous- ja yhteiskuntapolitiikan puitteiden muuttumiseen. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n linjausta voi tulkita siten, ettei se ole huolissaan työmarkkinaosapuolten välisen luottamuksen mahdollisesta heikkenemisestä.

Epilogi: pääministerin aloite

Olemme korostaneet työeläkejärjestelmän tärkeyttä korporatistisessa poliittisessa vaihdannassa. Työeläkejärjestelmää on kehitetty tulopoliitiikan kaudella pelkästään kolmikantaiseen valmisteluun tukeutuen. Sen tähden pääministeri Matti Vanhasen tuore yritys saada liikkeelle eläkkeelle siirtymisen alaikärajan nostaminen kahdella vuodella keskustelematta työmarkkinajärjestö-

jen edustajien kanssa oli täydellisessä ristiriidassa korporatistisen poliittisen vaihdannan perinteen kanssa. Siksi ei ollut ihme, että palkansaajajärjestöjen edustajat tyrmistyivät ehdotuksesta. Kiistan ollessa kiivaimmillaan he totesivat pääministerin ratkaisun romuttaneen luottamuksen – eli sosiaalisen pääoman – hallituksen ja palkansaajajärjestöjen välillä. Kompromissin saavuttamisen jälkeen luonn ehdinnat kuitenkin laimenivat puheeksi luottamukseen tulleesta säröstä.

Vaikka eläkekiistassa saavutettiinkin kompromissi, pääministeri Vanhasen aloitteesta saattaa kuvastua myös joidenkin keskeisten poliittisten puolueiden ja päättäjien halu irtaantua korporatistisen poliittisen vaihdannan perinteestä Suomessa.

Jos tällaisia pyrkimyksiä on, niistä tulisi voida keskustella avoimesti. Jos niistä ei aleta keskustella lähitulevaisuudessa nykyistä enemmän, se on jo merkki korporatistisen poliittisen vaihdannan ja sen osapuolten välisen sosiaalisen pääoman murentumisesta.

KIRJALLISUUS

- BAGLIONI, GUIDO: Constants and Variants in Political Exchange. *Labour* 1 (1987): 3, 57–94
- BERGHOLM, TAPIO: Sopimusyhteiskunnan synty II – hajaannuksesta tulopoliitiikkaan. SAK 1956–1969. Helsinki: Otava, 2007a
- BERGHOLM, TAPIO: Suomen mallin synty. Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007a): 5, 475–492
- BRADLEY, DAVID & HUBER, EVELYNE & MOLLER, STEPHENIE & NIELSEN, FRANÇOIS & STEPHENS, JOHN: Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. *World Politics* 55 (2003): 2, 193–228
- ESPING-ANDERSEN, GÖSTA: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, 1990
- JOKIVUORI, PERTTI (toim.): *Sosiaalisen pääoman kentät*. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy, 2005
- KAJANOJA, JOUKO: Sosiaalinen pääoma: yhteisöllisyyden paluuta vai henkistä väkivaltaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):1, 72–79
- KIANDER, JAAKKO: Julkinen sektori, verotus ja talouskasvu. Teoksessa: *Hyytinen, Ari & Rouvinen, Petri (toim.): Mistä talouskasvu syntyy?* Sarja B 214, Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, 2005
- KIANDER, JAAKKO & SAURAMO, PEKKA & TANNINEN, HANNU: *Suomalainen tulopoliitiikka, poliittinen vaihdanta ja sosiaalinen pääoma*. Raportteja 13, Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 2008
- KORKMAN, SIXTEN & LASSILA, JUKKA & MÄÄTTÄNEN, NIKU & VALKONEN, TARMO: *Hyvinvointivaltion rahoitus – riittävätkö rahat, kuka maksaa?* Sarja B 230, Helsinki: ETLA, 2008

- KOSKELA, ERKKI & VARTIAINEN, JUHANA: *Rahaliitto, työmarkkinat ja työttömyys*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93 (1997): 2, 262–284
- KYNTÄJÄ, TIMO: *Tulopoliitiikka Suomessa: tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle*. Helsinki: Gaudeamus, 1993
- LANCASTER, KEVIN: *The Dynamic Inefficiency of Capitalism*. *Journal of Political Economy* 81 (1973): 5, 1092–1109
- MARES, ISABELA: *Taxation, Wage Bargaining, and Unemployment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006
- NIEMELÄ, HEIKKI: *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. KELA:n julkaisuja, Helsinki, 1988
- PEKKARINEN, JUKKA & VARTIAINEN, JUHANA: *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Helsinki: WSOY, 1993
- POHJOLA, MATTI: *Tehoton pääoma*. Helsinki: WSOY, 1996
- ROTHSTEIN, BO: *Sweden: Social Capital in the Social Democratic State*. Teoksessa: Putnam, Robert (toim.): *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press, 2002
- RUEDA, DAVID & PONTUSSON, JONAS: *Wage Inequality and Varieties of Capitalism*. *World Politics* 52 (2000): 3, 350–383
- SALMINEN, KARI: *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*. *Studies* 1993:2, Helsinki: The Central Pension Security Institute, 1993
- SAURAMO, PEKKA: *Suomalaisten yritysten kansainvälis-*

tyminen, kotimaiset investoinnit ja tulopolitiikka. Teoksessa: Kiander, Jaakko & Sauramo, Pekka & Tanninen, Hannu: Suomalainen tulopolitiikka, poliittinen vaihdanta ja sosiaalinen pääoma. Raportteja 13, Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 2008

SUMMERS, LAWRENCE & GRUBER, JONATHAN & VERGARA, RODRIGO: Taxation and the Structure of Labour Markets: The Case of Corporatism. Quarterly Journal of Economics 108 (1993): 2, 385–411

TANNINEN, HANNU: Sosiaalinen korporatismi ja taloudellinen hyvinvointi poliittisen vaihdannan näkökulmasta. Teoksessa: Kiander, Jaakko & Sauramo, Pekka & Tanninen, Hannu: Suomalainen tulopolitiikka, poliittinen vaihdanta ja sosiaalinen pääoma. Raportteja 13, Helsinki: Palkansaajien tut-

kimuslaitos, 2008

TANNINEN, HANNU & PEKKARINEN, JUKKA & SAURAMO, PEKKA: Sosiaalinen pääoma ja sosiaalinen korporatismi – kansantaloustieteellinen näkökulma luottamuksen ylläpitoon palkkaneuvoitteluosapuolten ja valtiovallan välillä. Teoksessa: Jokivuori, Pertti (toim.): Sosiaalisen pääoman kentät. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy, 2005

ULJAS, PÄIVI: Taistelu sosiaaliturvasta. Ammattiyhdistysväen toiminta sosiaaliturvan puolesta 1957–1963. Helsinki: Like-kustannus, 2005

VÄÄNÄNEN-TOMPPU, IRMA: Työmarkkinajärjestöjen merkitys sosiaalipolitiikan kehittämisessä Suomessa vuosina 1956–1979. Tutkimuksia 6. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, 1981.

ENGLISH SUMMARY

Jaakko Kiander & Pekka Sauramo & Hannu Tanninen: Finnish Incomes Policy as Corporatist Political Exchange: Development of Social Capital and Social Wage (Suomalainen tulopolitiikka poliittisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen)

This article is concerned with the history of Finnish incomes policy, covering the period from the Second World War to the present. It deals with Finnish incomes policy as a special type of political exchange between the social partners and the Government. In pursuing wage moderation, governments have used welfare reforms as a means of exchange to solve certain externalities arising in wage bargaining.

The continuity of political exchange between the social partners and the Government requires a common ground of values and trust. In the article, these prerequisites are characterised using the concept of social capital. Social capital can be interpreted as a relationship of horizontal trust between the social partners and the Government. This interpretation is closely related to Bo Rothstein's concept of organised social capital. Accordingly, the article emphasises the importance of the institutional framework within which incomes policy negotiations are conducted as an impor-

tant promoter of social capital between the social partners and the Government.

The article also emphasises the importance of centrally negotiated incomes policy agreements as an important institutional framework within which the Finnish welfare state has evolved. For example, the earnings-related pension scheme has been developed mostly within this framework.

The article discusses not only the history but also the present and the future of Finnish incomes policy. Owing to the traditionally close relationship between centrally negotiated incomes policy agreements and welfare reforms, the end of centrally negotiated incomes policy agreements declared by one of the social partners, **the Confederation of Finnish Industries**, is likely to affect not only the manner in which wages are negotiated in the future, but also the tradition of political exchange between the social partners and the Government. The end of centrally negotiated incomes policy agreements may put an end to political exchange, too. Furthermore, it may give rise to a deterioration of social capital between the social partners.

KEYWORDS:

incomes policy, political exchange, social capital, Finland