



Pekka Kosonen on tutkimuksissaan siirtynyt suomalaisesta kapitalismista pohjoismaisten mallien kautta eurooppalaisiin vertailuihin ja viime aikoina myös globalisaation haasteiden analysoimiseen.

Eurooppalaiset hyvinvointimallit

Euroopassa on erilaisia hyvinvointivaltiomalleja. Kuinka pysyviä ne ovat ja onko näkyvissä yhteistä eurooppalaista sosiaalista mallia?

Pekka Kosonen
Yliopistonlehtori, dosentti
Helsingin yliopisto
pekka.kosonen@helsinki.fi

Tässä artikkelissa käsite hyvinvointivaltio on laaja-alainen. Sillä voi käsitellä työnteon, toimeentulon ja yhteiskunnalliset palvelut toisiinsa kytkevää järjestelmää, joka koskee kaikkia tietyssä maassa tai tietyllä alueella asuvia ihmisiä. Sen kehittämisen taustana ovat erilaiset *sosiaaliset riskit ja ongelmat*,

joita teollistuminen ja markkinatalouden laajeneminen tuovat tullessaan. Markkinatalous on tärkeä taloudellisen kasvun perustana, mutta se tuottaa myös sivu- ja seurausvaikutuksia, joita on ollut tarpeen korjata. Näitä vaikutuksia ovat työttömyys, toimeentulo-ongelmat, työperäiset sairaudet,

ihmisten velkaantuminen sekä perinteisen lähiyhteisön ja perhemallin haajoaminen. Ongelmiin jälkikäteen reagoiminen ei riitä, vaan keskeistä on ollut sosiaalisen turvallisuuden parantaminen siten, että jo ennakolta ehkäistään monien ongelmien syntyä tai ainakin kärjistymistä. Tästä näkökulmasta työllistäminen, työolojen ja työsuhteiden kehittäminen sekä toimiva yhteiskunnallinen palvelujärjestelmä kuuluvat olennaisesti hyvinvointivaltioon.

Hyvinvointivaltion käsitettä voi täsmentää tasa-arvon asteen ja sosiaalisten oikeuksien kautta. *Tasa-arvoa hyötyjen ja taakkojen jaossa* eli tulojen, palvelu-

jen ja verojen jaossa voi pitää tärkeänä hyvinvointivaltion tunnusmerkkinä. Tämä ei merkitse täydellistä tasajakoa vaan tasa-arvon jonkinasteista lisäämistä uudelleenjaon kautta ja takaamalla kaikille mahdollisimman samanlaiset lähtökohdat. Tasa-arvoisuuden periaate koskee niin eri tulonsaajaryhmiä kuin eri sukupuoliakin.

Sosiaalisten oikeuksien aste viittaa siihen, kuinka laajasti ihmiset ovat oikeutettuja sosiaalisiin tulonsiirtoihin ja palveluihin sekä siihen, kuinka korvaavia tulonsiirrot ja laadukkaita palvelut ovat. Etujen laaja kattavuus, *universalismi*, on tärkeää väliinputoamisen ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Tärkeätä on myös se, että etuudet eivät jää hyvin nimellisiksi ja vaatimattomiksi vaan *turvaavat riittävän toimeentulon*. Työnteko on toimeentulon ensisijainen perusta ja tätä kautta työvoimapolitiikka kytkeytyy läheisesti sosiaalipolitiikkaan, mutta riskien kohdatessa julkisen vallan vastuulle jää ihmisten perusturvasta huolehtimisen.

Kansalaisten oikeudet ovat demokratioissa vähitellen laajentuneet siviilioikeuksista (mm. elinkeinovapaus ja oikeus yksityisomistukseen) poliittisiin oikeuksiin (kuten mielipiteenilmaisuus ja organisoitumisvapaus) ja sosiaalisiin

oikeuksiin. Voidaan puhua *sosiaalisen kansalaisuuden vahvistumisesta*. Sen keskeinen piirre on, että yksilöillä tai ryhmillä on mahdollisuudet osallistua täysivaltaisesti yhteiskunnan toimintaan ja päätöksentekoon – tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti.

Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen voidaan myös nähdä sosiaalisen kansalaisuuden poisviemisenä. Kun köyhyydellä ei ymmärretä vain aineellista puutetta vaan kaikkea sellaista tarpeiden tyydyttämättömyyttä, joka estää ihmistä kehittymästä itsenäiseksi ja täysivaltaiseksi toimijaksi yhteiskunnassa, se merkitsee samalla sosiaalisen kansalaisuuden vajaata toteutumista. Siksi köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäiseminen on kehittyneen hyvinvointivaltion tärkeä tunnusmerkki. Historiallisesti sosiaalinen kansalaisuus on ollut vahvasti sidoksissa kansallisvaltion muotoutumiseen ja yleiseen demokratian laajentumiseen, ja siten se on ollut alueellisesti rajattua ja tässä mielessä myös poissulkevaa. (Ferrera 2005)

Hyvinvointivaltion sosiaalinen perusta

Suomalaisessakin keskustelussa hyvinvointivaltiota on paljolti arvioitu *talouden ja rahoituksen näkökulmasta*. Onkin selvää, että sosiaalista turvallisuutta voidaan edistää vain taloudellisten resurssien ja rahoitusmahdollisuuksien rajoissa. Kuitenkin hyvinvointivaltion oikeutuksen perustelu on enemmän inhimillinen ja sosiaalinen kuin taloudellinen – kyse on jokaiselle kuuluvasta ihmisarvosta ja mahdollisuudesta osallistua yhteiskunnan toimintaan. Mutta taloudellisen ja sosiaalisen lähtökohdan välillä ei välttämättä ole ylittämätöntä vastakohtaa. Ihmisten koulutuksen, sosiaalisen turvallisuuden ja tasa-arvoisten edellytysten

tukeminen on pitkän päälle myös taloudellisen kehityksen kannalta tärkeä perusta ja voimavara. Näiden lähtökohtien yhteensovittamisessa on keskeistä kiinnittää huomiota sosiaaliturvan ja palvelujen järjestämisen tapaan.

Hyvinvointivaltiolla on myös *poliittinen perustansa*. Se on yhteiskunnallisten voimien ja poliittisten puolueiden toiminnan tuloksena syntynyt ja kehittynyt järjestelmä. Tästä kyllä seuraa myös eroja eri maiden välille: sosiaalipolitiikka on saanut jossain määrin erilaisen painotuksen ja sisällön myös eri EU-maissa. Erot johtuvat vain osaksi taloudellisista seikoista. Toisaalta hyvinvointivaltiolla on varsin vahva poliittinen perusta kaikissa maissa. Keskeisillä tulonsiirto- ja palvelujärjestelmillä on kansalaisten kannatus takanaan, vaikka yksityiskohdissa mielipiteet vaihtelevatkin. Eläkeläisten tulot näyttävät olevan tärkeämpiä kuin työttömien ja syrjäytyneiden (siis työtä vie-roksuvien) korvaukset.

Erilaiset eurooppalaiset hyvinvointimallit

Hyvinvointivertailuissa pyritään varsin usein asettamaan vastakkain oman maan hyvät olot ja muiden maiden huonommat olot. “Me” olemme kilpailukykyisimpiä, ja pohjoismaainen malli on malli kaikille (Kettunen 2006). Vaikka jokaisella maalla on ollut omat ratkaisunsa ja omat instituutionsa, vertailevalla otteella on puolensa.

Oheisessa kaaviossa on tarkoituksellisen yksinkertaistavasti esitetty länsieurooppalaisten hyvinvointimallien piirteitä. Mallien sisälläkin maat toki eroavat toisistaan; esimerkiksi Manner-Eurooppaan luettu Hollanti on eräiltä osin lähellä pohjoismaista hyvinvointimallia (universalismin korostuminen, työllisyysaste). Hyvinvoinnin tuottamisessa on eroteltu julkinen valta, markkinat, perhe ja yhteisöt, joista yhteisöillä viitataan osin lähiyhteisöön mutta paljolti myös sosiaali- ja terveysjärjestöihin, joilla usein on laajaa palvelutoimintaa. “Mallimaat” ovat kirjal-

Köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäiseminen on kehittyneen hyvinvointivaltion tärkeä tunnusmerkki.

Kaavio 1. Hyvinvointimallien piirteitä ideaalittyyppisesti.

	Anglosaksinen malli	Mannereur. malli	Eteläeur. malli	Pohjoismainen malli
Hyvinvoinnin tuottaminen	markkinat perhe	julkinen valta perhe yhteisöt	perhe yhteisöt	julkinen valta näennäismarkkinat (lisääntyvästi)
Sosiaaliturvan kattavuus	universaali tarveharkintainen	työmarkkina-asemaan sidottu	työmarkkina-asemaan sidottu	universaali kattava
Tuloerot	suuret	keskitasoa	suuret	pienet (kasvamassa)
“Mallimaa”	Iso-Britannia	Saksa	Italia	Ruotsi

lisuudessa usein esitettyjä esimerkkejä kunkin hyvinvointimallin tyypillisistä edustajasta.

Eurooppalaisissa hyvinvointimalleissa on tullut jo tavaksi erottaa mannereurooppalainen, anglosaksinen ja pohjoismainen malli toisistaan. Erityisesti Esping-Andersenin (1990, 1999) ansiosta tai vuoksi tutkimus on keskittynyt näiden kolmen regiimin vertailuun ja myös kiistämiseen. Lisäksi sosiaaliturvan taso on Etelä-Euroopan maissa alempi kuin muussa Manner-Euroopasta, jos kohta ero on viime vuosikymmeninä kaventunut, ja eteläisen Euroopan maita voikin tarkastella omana ryhmänään, vaikka Esping-Andersen haluaakin nähdä ne osana mannereurooppalaista mallia. Erona Manner-Eurooppaan on perusturvan ohuus ja suurempi perhekeskeisyys, jota tosin nykyinen syntyvyyden väheneminen heikentää.

Manner-Euroopassa sosiaaliturva on vahvasti kytketty perheenpään työmarkkina-asemaan, ja rahoitus tapahtuu pitkälti työnantajilta ja palkansaajilta kerätyin maksuin. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jäävien turva onkin sitten heikompaa, joskin viimeisten vuosien aikana tilanne on ollut muuttumassa.

Isossa-Britanniassa pääosin verovaroin rahoitettavaa sosiaaliturvaa luonnehtii laaja tarveharkinta; valtio takaa perusturvan vain kaikkein puut-

teenalaisimmille. Tämä korostui 1980-luvulla pääministeri Thatcherin aikana, eikä Blairin 'kolmas tiekään' ole näiltä osin tuonut muutosta. Lisäksi kansalaisia kannustetaan markkinapohjaisiin ratkaisuihin; julkisen terveydenhoidon laajuus on tästä poikkeuksena.

Pohjoismaisille hyvinvointivaltioille on sen sijaan ollut leimallista laaja universalisuus. Kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja vähintään verovaroin rahoitettuun perusturvaan, mitä täydentävät sosiaalivakuutusmaksuin rahoitetut ansiosidonnaiset etuudet. Mallien eroavuus näkyy tulojaon asteessa. Vertailukelpoisten aineistojen valossa Pohjoismaat ovat 1980- ja 1990-luvuilla sekä vuosituhannen vaihteessa olleet pienimpien tuloerojen maita. Manner-Euroopassa tuloerot ovat keskitasoa, ja suurimmat erot OECD-maailmassa löytyvät Meksikosta, Turkista, Yhdysvalloista, Isosta-Britanniasta ja eteläisestä Euroopasta (OECD 2005).

Toisin kuin kansainvälisen keskustelun valossa voisi ajatella, pohjoismainen hyvinvointimalli on perinteisesti nivoutunut työlinjaan. Sosiaalivakuutuksessa etuudet ovat työhön sidottuja, ja myös suuri osa hyvinvoin-

tipalveluista, kuten päivähoito ja koulutus, ovat tukeneet työelämään osallistumista. Tulojen taseus on tapahtunut pitkälti yksilön eri elinvaiheiden välillä. Järjestelmä on edistänyt korkeaa työhön osallistumista, mutta samalla sen rahoitus on edellyttänyt korkeaa työllisyyttä. Ripeän talouskasvun ja matalan työttömyyden oloissa sekä kahden tulonsaajan kokoaikatyöhön perustuvassa huoltajussmallissa universaali, lakisääteinen sosiaaliturvajärjestelmä edisti sitä elinkeinorakenteen muutosta, jota nopea taloudellinen kasvu edellytti. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset tukivat pitkälti toisiaan. Nytkään kovin vahvaa näyttöä näiden oletusten kumoutumisesta ei ole esitetty.

Mannereurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa ongelmana on itse asiassa ollut ansiotyön vähyys. Ne ovat tukeneet naisten kotiin jäämistä (tai vaikeutaneet heidän työhön osallistumistaan), ja ikääntyvästä työvoimasta on pyritty eroon ennaikaiselle eläkkeelle siirtämällä. Tällainen “welfare without work”-malli on vaikeuksissa taloudellisen perustan horjuessa esimerkiksi joukkotyöttömyyden oloissa, kuten suurissa mannereurooppalaisissa maissa on viime aikoina nähty.

Lisäksi itäisen Keski-Euroopan maissa oli jo sosialismin kaudella suhteellisen kehittyneitä sosiaalipoliittisia järjestelmiä (Kosonen 1995). Kaiken perus-

tana oli ainakin virallisen määrityksen mukainen täystyöllisyys, vaikka se osaltaan olikin omiaan ylläpitämään taloudellista tehottomuutta. Myös muita sosiaalisia oikeuksia kuten eläketurvaa, lapsiperheiden tukia ja palveluja laajennettiin, monelta osin työpaikkakeskeisesti. Valtiolla

oli ratkaiseva rooli sosiaalivakuutuksissa, eikä sosiaalivakuutusmaksuilla ollut merkitystä. Puolue-eliitillä oli etuoikeutensa, mutta laajasti tarkastellen sosiaalipolitiikka toimi suhteellisen tasa-

Usein on eroteltu toisistaan anglosaksinen, mannereurooppalainen ja pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli.



Pekka Kososen mielestä on tärkeää tunnistaa hyvinvointimallien erot. Jokaisella mallilla on hyvät ja huonot puolensa, joten niiden asettaminen paremmuusjärjestykseen on kyseenalaista. Liiallinen omahyväisyys ei edistä vertailevaa, kriittistä tutkimusta.

arvoistavasti. Siirtymä sosialismista markkinatalouteen muutti kertaheitolla monia asioita, vaikkakin eri maissa eri tavoin ja eri tahdissa. Hyvinvointijärjestelmät kohtaavat nykyoloissa kovia haasteita kahdesta suunnasta: uusi poliittinen ajattelu pyrkii irti sosialismin perinnöstä, ja kapitalismiin siirtymisen vaatimat sosiaaliset kustannukset asettavat sosiaaliturvajärjestelmät ja niiden rahoituksen koetukselle. Ongelmana on löytää sosiaalisille oikeuksille uusi pohja uusissa oloissa, joissa tuloerot ja sosiaaliset kuilut kasvavat.

Sosiaalinen Eurooppa?

Sosiaalisesta näkökulmasta on koettu pulmalliseksi EU:n taloudellisen ja po-

liittisen painotuksen ylikorostuminen – unionilla on ollut vain vähän tekemistä ihmisten perustavien ongelmien ja oikeuksien kanssa. Sosiaaliset oikeudet on paljolti nähty kilpailun esteinä, mikä on ahdas näkökulma myös taloudelliselta kannalta. Sosiaalisten etuuskien alentamisesta lyhyellä aikavälillä joillekin yrityksille tai maille koituvat mahdolliset hyödyt voivat johtaa innovaatioiden ja laadun kehittämisen laiminlyömiseen ja siten taloudellisen kehityksen heikkenemiseen pidemmällä aikavälillä.

Unionin toimivalta sosiaalipolitiikassa on ollut suhteellisen vähäinen: se on rajoittunut kysymyksiin, jotka liittyvät työvoiman liikkuvuuteen, työelämän suhteisiin, työturvallisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon työelä-

mässä ja aluepolitiikkaan. Myös maiden väliseen sosiaalipolitiikan koordinoituihin liittyvä valtuus on koskenut vain jäsenmaasta toiseen siirtyvää työntekijää ja hänen perheenjäseniään, joskin koordinaation piiriin on vähitellen tullut myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevia, kuten opiskelijoita. Sosiaalipolitiikan kehittäminen on ollut hidasta myös siksi, että direktiivien hyväksyntä on vaatinut useissa asioissa neuvoston yksimielisen päätöksen. Hitauteen vaikuttaa myös se, että eri intressi- ja maaryhmät edistävät hyvin erilaisissa asioissa positiivista ja negatiivista integraatiota, jolloin tarvittavaa kannatusta ei synny (Scharpf 1996).

Eräissä sosiaalipoliittisissa asioissa EU on toki kyennyt etenemään. Aluepolitiikassa rakennerahastot ovat mahdol-

listaneet jonkinasteista tasausta, vaikka rahastojen merkitystä ei tule liioitella – alueelliset erot ovat edelleen suuret. Direktiiveistä keskeiset koskevat työterveyttä ja -turvallisuutta sekä sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Silti on monia keskeisiä alueita, joilla EU ei ole lainkaan edennyt tai on tyytynyt varsin yleisluontoisiin esityksiin ja suosituksiin.¹

EU:n joissakin asiakirjoissa ja ohjelmissa sosiaalisen Euroopan tärkeys on tuotu esiin. Eräänä ensimmäisistä avauksista voi pitää työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirjaa (Social Charter) vuodelta 1989, vaikka se rajoittuikin työntekijöiden oikeuksiin ja oli luonteeltaan periaatejulistus. Vuonna 1992 hyväksytyt kaksi suositusta sosiaaliturvajärjestelmien tavoitteiden lähentämisestä toivat sosiaalipoliittisen konvergenssin ainakin yhteisön piirissä tehtävän arvioinnin asiaksi. Komission julkaisemat sosiaalipolitiikan vihreä kirja (1993) ja valkoinen kirja (1994) olivat yrityksiä kehitellä haasteisiin vastauksia, joskaan erityisen konkreettisiksi ne eivät yltäneet.

Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan keväällä 1999 tilanne muuttui eräiltä osin. Uutta toimivaltaa toivat sen eräät artiklat, joiden pohjalta direktiivejä voidaan tehdä työelämästä syrjäytyneiden integroimiseksi työelämään. Lisäksi tähdennetään miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä. Silti painopiste on työelämän kysymyksillä. Nizzan sopimus ei paljolti muuttanut tilannetta, ja sopimus uudesta perustuslaista on tunnetusti jäissä. Näistä syistä viimeisten kymmenen vuoden aikana on alettu painottaa "soft law" -tyyppistä eurooppalaista sosiaalipolitiikkaa, joka ei perustu asetuksiin tai direktiiveihin vaan koordinaatioon ja parhaiden käytäntöjen esiintuomiseen.

EU:n sosiaalipolitiikan käsite eroaa huomattavasti siitä, mihin suomalaisessa ja muussa pohjoismaisessa kielikäytössä on totuttu (Kosonen 1998). Suuret kysymykset sosiaaliva-

¹ Etenemisestä ks. Cousins (1999).

kuutuksista ja -palveluista eivät juurikaan kuulu sen alaan, ja pääosin tämä onkin luontevaa. (Palveludirektiivistä on käyty kiistaa varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden "vapauttamisen" osalta.) Mutta rajauksena on myös toimien painottuminen hyvin voittopuolisesti työmarkkinoilla toimivien ihmisten turvallisuuteen ja tasa-arvoon. Suurin osa Euroopan väestöstä on kuitenkin lapsia, nuoria, vanhuksia, vammaisia, opiskelijoita, perheenäitejä (ja -isiä) tai työttömiä. Avoimen koordinaation pohjalta on tosin siirrytty uudenaikaiseen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan yhteistyöhön, ja eläkekysymys on otettu koordinaatiomenettelyyn piiriin. Perinteisiä hyvinvointimalleja tämä ei kovin pian mullista. Kerran muotoutuneet instituutiot ovat osoittautuneet varsin kestäviksi, vaikka ne eroavatkin huomattavasti toisistaan. ■

KIRJALLISUUS

Cousins, C. (1999), *Society, Work and Welfare in Europe*, London: Macmillan.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Ferrari, M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press.

Kettunen, P. (2006), *The Power of International Comparison – A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State*, teoksessa Christiansen, N.F. ym. (toim.), *The Nordic Model of Welfare – a Historical Reappraisal*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press.

Kosonen, P. (1995), *Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Yhdentymistä ja hajaantumista*, Tampere: Gaudeamus.

Kosonen, P. (1998), *Pohjoismaiset mallit murroksessa*, Tampere: Vastapaino.

OECD (2005), *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, Paris: OECD.

Scharpf, F.W. (1996), *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, teoksessa Marks, G. ym., *Governance in the European Union*, London: SAGE.