

EU:N SOSIAALISEN SUOJELUN PROSESSI ETENEE

Yhteiskuntapolitiikka-lehden numerossa 6/2000 tarkastelin EU:n uutta sosiaalisen suojelun prosessia ja esitin arvioita sen merkityksestä tulevaisuudessa. Nyt tuo tulevaisuus on vuoden vanha ja on aika katsoa, ovatko arviot osuneet oikeaan. Ne näyttävät pitkälti osuneen: EU:n sosiaalipolitiikan painopiste on siirtynyt jopa voimakkaammin uuden prosessin piiriin, kuin uskalsin ennustaa. Toisaalta uusi prosessi on monimuotoisempi, kuin osasin vuosi sitten arvioida.

Pysyvä sosiaalisen suojelun komitea perustettiin kesäkuussa 2000, mutta se aloitti toimintansa vasta joulukuussa 2000. Komitean tehtäväksi annettiin seurata sosiaalisen suojelun kehitystä jäsenmaissa, tehdä ehdotuksia sen suuntaamiseksi, toimia läheisessä yhteydessä talouspoliittisen komitean ja työllisyyskomitean kanssa sekä informoida Euroopan parlamenttia, kansalaisjärjestöjä ja hakijamaita. Komitean seuranta-alueiksi määrättiin ensisijaisesti köyhyys eli sosiaalinen syrjäytyminen (tai ”osallisuus”, vrt. social exclusion – social inclusion), eläkejärjestelmien kestävyys ja terveydenhuoltojärjestelmät. Ja jo ennen pysyvän komitean perustamista Lissabonin huippukokouksessa maaliskuussa 2000 uusi toimintatapa nimettiin avoimen koordinaation menetelmäksi mallinaan työllisyysprosessi.

Suomen puheenjohtajakaudella 1999 perustettu korkean tason virkamiestyöryhmä aloitti toimintan-

sa heti tammikuussa 2000 ja teki raportin sosiaalisesta syrjäytymisestä Santa Maria de Feiran huippukokoukselle kesäkuussa 2000. Työtä jatkettiin valmistamalla joulukuussa 2000 pidetyn Nizzan huippukokouksen hyväksyttäväksi yhteiset tavoitteet köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Tavoitteiden mukaisesti jäsenmaat valmistivat kesään 2001 mennessä kansalliset toimintaohjelmat, joissa ne kuvasivat toimiaan sosiaalisen syrjäytymisen alueella. Komissio kokosi ohjelmista yhteisen raportin (”Yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta”), joka perusteellisen komiteakäsittelyn jälkeen hyväksyttiin Laekenin huippukokouksessa joulukuussa 2001. Samaan aikaan komitean työryhmä valmisteli sosiaalisen syrjäytymisen mittaamiseksi yhteisiä indikaattoreita, joiden osalta työ edelleen jatkuu. Kansalliset toimintaohjelmat on tarkoitus tehdä uudelleen kahden vuoden kuluttua, mutta sitä ennenkin jäsenmaat saavat kertoa toimenpiteistään.

Vastaava toiminta on meneillään myös eläkejärjestelmien kestävyden alueella, mutta tasan vuoden jäljessä. Mainitussa Lissabonin huippukokouksessa sosiaalisen suojelun seurantaprosessi jaksotettiin huippukokousten mukaisesti, ja eri alojen toiminnat tapahtuvat siten samassa tahdissa, mutta peräkkäisinä vuosina. Vuoden 2002 kesään mennessä tehdään kansalliset eläkeohjelmat ja vuoden lopulla hyväksytään niiden pohjalta tehty yhteis-

raportti. Samana vuonna tehdään myös ensimmäiset raportit terveydenhuollon alueelta ja työtä jatketaan vuonna 2003 tehtävillä kansallisilla raporteilla. Silloin eläkkeiden alueella ollaan jo tekemässä indikaattoreita ja sosiaalisen osallisuuden seuranta aloittaa toisen raportointikierroksen.

Sosiaalisen suojelun prosessin luonne ei vielä ole aivan selvä, sillä sen mallina olevat talouspoliittinen prosessi (talouspoliittisen komitean kautta) ja työllisyysprosessi (työllisyyskomitean kautta) toimivat perustamissopimuksista tulevien varsin täsmällisten toimivaltuuksien mukaan. Niinpä artiklassa 99 määrätään talouspoliittisista suuntaviivoista ja muista talouspoliittisen seurannan toimista varsin yksityiskohtaisesti, kuten artiklassa 128 työllisyysseurannan osalta. Sen sijaan Nizzan sopimuksessa hyväksytyissä lisämääräyksissä 137. artiklaan ei puhuta mitään sosiaalisen suojelun suuntaviivoista eikä suosituksista, eikä tällaisia määräyksiä ole uudessa 144. artiklassakaan. Toisaalta kesäkuun 2001 Göteborgin huippukokouksen päätelmissä esitettiin, että erityisesti eläkkeiden kestävyden alueella seuranta tapahtuu talouspoliittisen komitean ja sosiaalisen suojelun komitean yhteisinä toimina ja näitä koskevat suuntaviivat tulevat osaksi taloudellisia suuntaviivoja.

Jo Lissabonin huippukokouksessa maaliskuussa 2000 nimetty uusi avoimen koordinaation menetelmä

on kattavuudeltaan hieman epäselvä. Se käsittää varmasti sosiaalisen suojelun seurannan ja ilmeisesti myös työllisyysseurannan, koska tämä nimenomaisesti toimi mallina sosiaalisen suojelun seurannalle. Toisaalta työllisyysseurannassa toimitaan laajemmin, koska 128. artiklassa on nimenomainen maininta suuntaviivoista ja suosituksista. Talouspoliittisen seurannan kuuluminen avoimen koordinaation piiriin on sen sijaan epämääräisempää, sillä ensinnäkin Göteborgin huippukokouksen päätelmiä voidaan tulkita hieman eri tavoin ja toisaalta jo neljännesvuosisadan jatkuneena ja työllisyysprosessiakin huomattavasti laajempana ja hyvin vakiintuneena toimintana talouspoliittinen seuranta ei välttämättä tarvitse jälkikäteisiä määrityksiä. Kuitenkin eläkkeiden kestävyysalueella sosiaalisen suojelun komitea ja talouspoliittinen komitea toimivat yhdessä, joten toiminta lienee avoimen koordinaation menetelmän mukaista.

MITÄ TÄMÄ MERKITSEE?

Uusi toimintamalli – ”avoimen koordinaation menetelmä” – on jälkikäteinen määrittely jo aiemmin toimineelle talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan seurantatavalle. Jostakin syystä uutta termiä ei ole tarvittu niitä kuvaamaan, mutta sosiaalisen suojelun alueella se on nähty tarpeelliseksi. Itse termi ilmaantui Lissabonin huippukokouksen päätelmiin ilmeisesti puheenjohtajavaltion Portugalin toimesta. Tietyvästi se ei ole komission keksintö. Kuitenkin sillä lienee oma tehtävänsä häivyttämässä sosiaalisen suojelun seurannan jonkinasteista epämääräisyyttä, sillä tälle alueellehan ei ole määritelty selkeää toimivaltaa perustamissopimuksessa ja muutenkin liikutaan aremmalla alueella kuin talouspolitiikassa tai työllisyysessä. Uudenlaisena ”avoimena” yhteis-

työn menetelmänä jäsenvaltioiden ja komission välillä ja uutta nimekettä kantavana ”avoimen koordinaation menetelmä” ilmeisesti leimaa toiminnan helpommin hyväksyttäväksi kuin ”seuranta”.

Käytännössä toiminta on osoittautunut hyvin voimakkaaksi vaihtamisen menetelmäksi, kuten edellä viitatussa artikkelissa ennustettiin. Kuukausittaiset komitean kokoukset ja erityisesti eläkkeiden alueella yhteistyö talouspoliittisen komitean kanssa (kansallisella tasolla yhteistyö sosiaaliministeriöiden ja valtiovarainministeriöiden välillä) ovat merkinneet kaikissa jäsenvaltioissa hyvin voimakasta panostusta tämän alueen työhön sekä valtionhallinnossa että laitoksissa ja työmarkkina- ja kansalaisjärjestötasolla. Kansalliset valmistelutoimet ovat vielä hakeneet muotoaan, mutta näyttää selvältä, että aktiivinen osallistuminen EU-tason seurantaan edellyttää laajaa ja intensiivistä toimintaa kaikilla seurannan alueilla. Toisaalta jäsenvaltioiden ja komission (joka huolehtii myös sihteeritehtävistä) toiminta on toistaiseksi vielä etsinyt oikeaa tapaansa, sillä nopea työtahti on aiheuttanut erilaisia epäilyjä eri tahojen toiminnan perimmäisistä pyrkimyksistä. Epäluulot eivät kuitenkaan ole olleet erityisen vakavia ja toiminta löytäneet omat uomansa. Komission rooli muodostuneen hyvin merkittäväksi.

Vaikka kysymyksessä on vain kansallisten toimien seuranta (avoin koordinaatio), johon jäsenvaltiot itse osallistuvat, se on mitä ilmeisimmin voimakkaasti kansallisia toimia yhdenmukaistavaa. Tämä näkyy jo talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan seurannasta, mutta myös jo tähänastiset tulokset erityisesti sosiaalisen syrjäytymisen (osallisuuden) alueella viittaavat samaan. Laekenissa joulukuussa 2001 hyväksytyssä raportissa komissio poimi luonnoksessaan yhteisraportiksi jä-

senmaiden kansallisista raporteista ”parhaita toimintatapoja” ja rankasi jäsenmaita ja niiden toimenpiteitä tavoilla, jotka eivät aina miellyttäneet alemmaksi rankattuja maita tai niitä, joita niiden omasta mielestä olisi pitänyt erikseen kehua. Samoin komissio otti esiin toimenpiteitä, jotka eivät välttämättä ole laadullisesti parhaita sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa. Tällaiset kannanotot pyörivät hieman komitean käsittelyssä ja tietynlainen ”oikean toiminnan” malli alkoi hahmottua.

Merkittävä seikka koko toiminnan kannalta on tiivis yhteistyö talouspolitiikan, työllisyyspolitiikan ja sosiaalisen suojelun seurannan välillä. On selvää, että kaikilla näillä aloilla on omat yhteytensä. Hyvä talouspolitiikka on parasta sosiaaliturvaa, kuten Suomen sosiaali- ja terveysministeriö asian ilmaisee, ja hyvä työllisyys auttaa sekä taloutta että sosiaalipolitiikkaa, joten EU-tason yhteistyö sosiaalisen suojelun alueella kuuluu luonnollisesti yhteen talous- ja työllisyyspolitiikan vastaavan toiminnan kanssa. Göteborgin huippukokous määräsi vielä eläkejärjestelmien kestävyyttä koskevan toiminnan yhteistyöksi talouspoliittisen komitean ja sosiaalisen suojelun komitean välillä ja eläkeraportista pyydettiin myös työllisyyskomitean lausunto. Yhteistyötä ei kuitenkaan ole helppoa järjestää tasa-arvoisesti, sillä kansallisella tasolla valtiovarainministeriöt ”voittavat” sosiaaliministeriöt ja EU-tasolla valtiovarainministeriöiden neuvosto (Ecofin) on vaikutusvaltaisempi kuin sosiaaliministeriöiden neuvosto. Näin taloudellinen näkökulma voi muodostua vallitsevammaksi kuin sosiaalinen.

Erityisesti eläkepolitiikan alueella taloudellinen näkökulma painottaa eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyttä eläkejärjestelmien sosiaalisen tehtävän kustannuksella. Näin

ratkaisuja eläkejärjestelmien kestävyydelle haetaan helposti sosiaaliturvan ulkopuolella olevista toimita eli lähinnä yksityisistä vakuutusjärjestelyistä. Sukupolvien väliseen solidaarisuuteen perustuvat jakojärjestelmät näyttävät helposti sosiaalisina ratkaisuina, jotka eivät ole taloudelliselta kannalta puolustettavissa. Sosiaaliministeriöiden tai -ministeriöiden sosiaalislähtökohtaiset kannat saattavat jäädä alakynteen. Tällaisia merkkejä on jo ollut näkyvissä sekä kansallisella että EU-tasolla. Samanlaisia ongelmia saattaa olla odotettavissa myös terveydenhuoltojärjestelmiä koskevassa seurannassa. Yksityiset sairaanhoitojärjestelyt saattavat näyttää talouden kannalta paremmilta ratkaisuilta kuin lakisääteiset ja julkiset järjestelmät.

MITÄ TÄSTÄ PITÄISI AJATELLA?

Yksi tapa tarkastella jäsenvaltioiden ja EU:n suhdetta on nollasummapeli, jossa EU:lle annettu toimivalta on aina pois jäsenvaltioiden omasta suvereniteetista. Tässä tarkastelussa voidaan nähdä, että 1950-luvun keskustelu sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoinnista oli yritys siirtää sosiaalipolitiikan toimivalta EU-tasolle. Yritys epäonnistui, koska perustettu yhteisö oli vain talousyhteisö, jossa sosiaalipolitiikkaa tarvittiin vain sosiaaliturvan koordinoimisen verran, jotta työvoima pääsisi vapaasti liikkumaan yhteismarkkinoilla. Toiseksi yritykseksi samaan suuntaan mainitaan usein vuoden 1992 suositus sosiaaliturvajärjestelmien konvergenssista eli yhdensuuntaistamisesta. Sillä pyrittiin saamaan jäsenvaltiot kehittämään sosiaaliturvajärjestelmiään samaan suuntaan. 1990-luvun lopulla tehdyn selvityksen mukaan konvergenssia ei kuitenkaan ollut tapahtunut, joten tämäkin yritys epäonnistui.

Sen sijaan sosiaalisen suojelun

prosessi voidaan nähdä haltuunotona, joka on onnistunut. Vaikka sosiaaliturvajärjestelmien osalta toimivalta on edelleen jäsenmailla, niiden kehittämisen linjaukset ovat siirtyneet EU-tasolle. Toisaalta herää kysymys, onko tämä enää nollasummapeliä, kun jäsenmaat käyttävät itse valtaa EU-tasolla, vaikkakin yhdessä komission kanssa. Valtaa on selvästi siirtynyt pois jäsenvaltioista, mutta se ei ole siirtynyt perinteisessä mielessä lainsäädäntövaltana EU:n toimivallaksi, vaan jonkinlaiseksi yhteiseksi EU-tason toiminnaksi, jossa ”EU” eli komissio yhdessä jäsenmaiden kanssa seuraa ja suuntaa jäsenmaiden toimia.

Euroopan parlamentti, joka EU:n lainsäädännön alueella on saanut lisää toimivaltaa yhteispäätös-menettelyn yleistymisen vuoksi, on lähes kokonaan ulkona seurantamenettelyistä. Sitä – samoin kuin työmarkkinajärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä – tosin informoidaan siitä, mitä ollaan tekemässä, mutta varsinainen toiminta tapahtuu sosiaalisen suojelun komiteassa jäsenmaiden ja komission kesken. Jäsenmaiden kansallisessa valmistelussa, maasta riippuen, erilaisia tahoja kuullaan merkittävästi tai vähemmän merkittävästi, mutta päävastuu on sosiaaliministeriöiden kahdella korkealla virkamiehellä, jotka ovat komitean jäseniä. Virkamiehinä he tietenkin toteuttavat ministerin ja viime kädessä hallituksen tahtoa. Euroopan tuomioistuin jää myös entistä enemmän syrjään sosiaalipolitiikan alueen vallankäytöstä, johon sillä ei tosin kuuluisikaan olla mahdollisuutta, sillä kysymys ei enää ole EU-lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta.

Voidaan jopa ajatella, että uusi avoimen koordinaation menetelmä on syventyneeseen integraatioon liittyvä uusi tapa toteuttaa EU:n tehtävää. Se on kansallisen sosiaaliturvan kehittämisen yhteinen menettely, joka on yhteydessä yhteiseen

talous- ja työllisyyspolitiikkaan. Jos sille löytyy tasapainoinen toimintatapa jäsenvaltioiden, komission ja eri ministeriöiden (ja niitä EU-tasolla vastaavien neuvostojen) hyvän yhteistyön merkeissä, sehän on parhaan mahdollisen EU:n toteuttamista. Vaikka EU on perinteisesti ollut jäsenvaltioita sitovan lainsäädännön tekemistä, sen ei ikuisesti tarvitse olla yksinomaan sitä. Sitä paitsi lainsäädännön tekeminen nykyisten menettelyjen mukaan ja viidetoista jäsenvaltion välillä ei välttämättä tuo parasta mahdollista tulosta, ei ainakaan sosiaalipolitiikan alueella. Senkin vuoksi uusi toimintatapa puolustaa paikkaansa.

Samaa voidaan sanoa, kun tarkastellaan EU:n laajentumista sosiaalipolitiikan kannalta. Mukaan on tulossa hyvin erilaisia eritasoisia maita erilaisin sosiaaliturvaratkaisuin. Lainsäädäntöohjaus ei laajentuneessa EU:ssa ole varmaan helpompaa kuin nytkään, eikä lainsäädännön oikeaan ohjaavasta vaikutuksesta ole takuita. Sen sijaan avoimen koordinaation menetelmä antaa välineen, jolla pehmeästi, mutta samalla hyvin voimakkaasti voidaan kiinnittää huomiota uusien jäsenmaiden sosiaalipolitiikan sellaisiin piirteisiin, joita halutaan sopeutettaviksi EU:n toimintaan.

Yhteenvetona voi siis todeta, että sosiaalisen suojelun prosessi avoimen koordinaation menetelmänä valtaa alaa, ja vaikka se saattaa olla merkittäväkin vallansiirtoa jäsenmailta EU-tasolle, jäsenmaat eivät välttämättä menetä EU:lle antamaansa valtaa. Syvenevän integraation vallansiirto ei enää ole yksinomaan nollasummapeliä. Jäsenvaltiot voivat siirtää omaa valtaansa EU:lle ja käyttää sitä siellä itse. Näin EU:n instituutioiden tasolla valtaa siirtyy komissiolle, kun se saa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa avoimesti koordinoita näiden järjestelmiä. Valtaa menettävät puolestaan

Euroopan parlamentti ja myös Euroopan tuomioistuin, koska kysymys ei ole lainsäädännöstä. Asioiden kierrättäminen ministerineuvostojen ja huippukokousten kautta antaa niille painoarvoa, jota on kan-

sallisella tasolla vaikea vastustaa. Toisaalta kyse ei kuitenkaan ole paluusta menneisyyteen eli hallitustenväliseen yhteistyöhön turvaamiseen silloin, kun lainsäädännön teko ei onnistu. Komission voimakas ase-

ma uudessa prosessissa ja sen kokonaisuudessa merkitsee myös laadullisesti uudenlaista vaikuttamisen tapaa.

MATTI KARI

ARMOTONTA MENOA

Tutkijaryhmän edellisen kirjan¹ yhteydessä joutui pahoittelemaan sitä, että kuvaa Suomen kaksijakoisesta 1990-luvusta piirrettiin vuonna 1994 kerätyillä aineistoilla. Uudessa kirjassa ei aineiston hankkimisen ja julkaisemisen välisestä kuilusta voi moittia. Kirja nojaa tuliterään kyse-lyaineistoon (kerätty v. 2000) ja vertaa sitä aikaisempaan. Täten kirja on kuvaus poikkeuksellisen talousnou- sun ja uuden talouden menestystari- noiden ajasta, Suomen ”luotua nahkansa”. Lisää perspektiiviä koko vuosikymmeneen antaa vertailu vuoden 1988 aineistoon.

Tämä kirja on edellistä kompak- timpi. Se keskittyy tietotyöhön, joka käsitetään 2000-luvun työelämän kovimmaksi ytimeksi. Täten keskei- nen kysymys koskee tietotyön käsi- tettä. Miten liittyvät toisiinsa infor- mationaalinen aika (Castells), tietoyhteiskunta, informaatioteknologia, tietotalous, informaatioammatit (Porat), it-sektori, tietoluokka (Bell)

¹Blom, Raimo (toim.): Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-lu- vusta. Helsinki: Gaudeamus, 1999. (Ar- vio Raija Julkunen: Vuosikymmenen diagnoosi. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 5–6, 500–502.)

ja tietotyö. Kirja kommentoi kiin- nostavasti näitä erilaisia kulmia tie- toon ja informaatioon.

Tietotyön operationalisointi on kaikkien sitä tutkivien päänsärky. Onko tietotyötä ilman tietotekniik- kaa? Periaatteessa on, vaikka tietoy- työn käsite on informaatioteknolo- gian mukanaan tuoma. Sulkakynäl- läkään kirjoitettavaa intellektuellia ei voi lukea tietotyön ulkopuolelle, mutta sulkakynäistä löytyy yhä har- vemmin. Kirjoittajat tavoittelevat tietotyön määritelmässään työtä, jonka tunnusmerkkinä on kyky käyttää tietoa luovasti. He yhdistä- vät tietotyön operationalisointiin koulutuksen (vähintään ylin kes- kiaste), tietotekniikan käytön ja lu- vuuden (eli suunnittelun ja ideoin- nin työssä).

Ei voida kehittää sellaista survey- aineistoon ja tilastoihin soveltuvaa käsitettä, joka ei olisi ongelmallinen yksityistapauksissa. Yksi esimerkki ovat ne it-sektorin sankarit ja rivimiehet, joiden tutkimukset ovat jää- neet kesken tai jotka tuskin ovat aloittaneetkaan muodollisia opin- toja. Kuten kirjoittajinkin huo- mauttavat, käytetty tietotyön käsite tuntuu antavan liian vähän painoa niin uuden talouden myyttisille

mediasankareille kuin kansainväli- sen tason huippuasiantuntijoille. Kirjan perusvire lähtee kuitenkin siitä, että menestystarinat edustavat vain ”jäävuoressa huippua koko tie- totyön todellisuudesta”. Kirjassa pu- retaan myyttejä ja kaivetaan tietoy- työn ja työelämän arkea huipun alta.

Edellä mainitulla tavalla määri- telyjä tietotyön tekijöitä eli tietoy- työläisiä oli vuonna 2000 palkan- saajista neljä kymmenestä (39 %). Muut palkansaajat jaetaan tietotek- niikan käyttäjiin (30 %) ja perin- teisiin työntekijöihin (31 %). 1990- luvun talousnousulle oli ominaista tietotyön nopea yleistymisen. No- kia-kansan mielikuviin ei ehkä sovi julkisen hallinnon ja julkisten pal- velujen tietointensiivisyys. Paremm- in mielikuvia vastaa se, että tietoy- työläisten työpaikat ovat teknologi- sesti ja organisatorisesti uudistuvia työpaikkoja. Uudistumisen kärjessä muuten ovat valtion ja kuntien lii- kelaitokset.

Tietotyöläinen ei ole luokkakä- site, mutta tutkijat tarkastelevat myös luokkajakoja. He nojaavat, kuten ennenkin, Eric Olin Wrightin tuotannon suhteisiin ja työelämän valtaan perustuvaan luokkateoriaan. Tällä teoriolla palkansaajista kuului