

Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Helsingin yliopisto
Helsinki

ELATUKSESTA ELÄKKEESEEN

VANHUUDENTURVA SUOMALAISESSA
TYÖNANTAJAPOLITIIKASSA
TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN RAKENTAMISEEN SAAKKA

Jussi Vauhkonen

VÄITÖSKIRJA

Esitetään Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Helsingin yliopiston Metsätalon salissa 1 (Unioninkatu 40)
perjantaina 17. kesäkuuta 2016 kello 12.

Helsinki 2016

ISBN 978-951-51-1083-1 (pbk.)
ISBN 978-951-51-1084-8 (PDF)

Unigrafia
Helsinki 2016

TIIVISTELMÄ

Tämän tutkimuksen kohteena on vanhuudenturva instituutiona. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti työnantajan elatusvelvollisuuteen. Työnantajan elatusvelvollisuus merkitsi työnantajan velvollisuutta huolehtia vanhan työntekijänsä toimeentulosta senkin jälkeen, kun tämä ei enää kyennyt tekemään työtä. Elatusvelvollisuudesta säädettiin 1700-luvun alussa, ja säädös eli lakisääteisen eläketurvan rinnalla aina vuoteen 1982, jolloin elatusvelvollisuus poistettiin voimassa olevasta lainsäädännöstä.

Tutkimuksessa selvitetään, miksi työnantajan elatusvelvollisuus säilyi osana suomalaista vanhuudenturvaa näin pitkään. Tutkimuksessa elatusvelvollisuus kontekstualisoidaan toisaalta työn ja vanhuudenturvan sääntelyyn ja toisaalta työnantajapolitiikkaan. Tutkimuksessa työnantajia tarkastellaan kollektiivisen toiminnan tasolla. Tutkimusasetelmassa sovelletaan historiallista institutionalismia ja erityisesti James Mahoney'n ja Kathleen Thelenin vähittäisen institutionaalisen muutoksen mallia.

Tutkimuksessa osoitetaan, että vanhuudenturva on kehittynyt Suomessa kerrostamalla niin, että vanhojen institutionaalisten rakenteiden päälle on rakennettu uusia. Tältä polulta poikkeaa vain vuoden 1956 kansaneläkeuudistus, jossa aiempi instituutio syrjäytettiin täysin. Kerrostumisen ensisijaisuutta selittää tämän tutkimuksen perusteella poliittisen järjestelmän vahvojen veto-oikeuksien olemassaolo ja toimivien parlamentaaristen enemmistöjen puute. Näitä piirteitä ruokki muun muassa voimakas elinkeinorakenteen muutos, joka teki politiikasta paljolti tulonjakokamppailua ja edunvalvontaa. Erityisesti elatusvelvollisuuden kohdalla merkitystä oli myös sen kytköksellä kuntien velvollisuuksiin.

Tutkimus osoittaa, että työnantajat tarkastelivat vanhuudenturvaa toisaalta suhteessa työväenhuoltoon ja työnantajien sosiaaliseen toimintaan ja toisaalta suhteessa työsuhteiden järjestämisen tapaan. Työnantajien näkökulmasta keskeistä oli myös tukea sosiaalipolitiikalla työvoiman hierarkkisia jakoja kuten jakoa työväkeen, työnjohtajiin ja toimihenkilöihin. Työeläkejärjestelmän rakentaminen merkitsi vanhojen jakojen heikkenemistä.

Elatuksesta eläkkeeseen tarjoaa uutta valaistusta suomalaisen yhteiskunnan modernisoitumiseen ja muuttaa aiemman tutkimuksen kuvaa paternalistisesta työnantajapolitiikasta ja eläkejärjestelmän instituutioiden historiasta.

Avainsanat: työnantajat, työmarkkinajärjestöt, eläke, työväenhuolto, historiallinen institutionalismi, sosiaalipolitiikka

ABSTRACT

The Finnish old-age security system is based on a combination of a universal flat-rate pension (since 1939) and an earnings-related pension (since 1962) that covers all employees. Both are mandatory public pensions. Until the early 1980s, however, there was also a law dating from the early 18th century obliging employers to support workers who had served more than 20 years regardless of their ability to work. This statutory obligation could be referred to as employers' poor relief duty.

Earlier research has considered this statute to be obsolete, but this study shows that it was an actual part of policies advanced by Finnish employers' organisations from the late 1920s until the 1960s. The employers' organisations integrated the ancient paragraph into their policies regarding both public pension programmes and employment relations. The present study argues that this was mainly done by modernising the paternalistically motivated employer policy known as welfare work. The employers sought to frame any public social provision with the employer-led welfare work. After the Second World War, this mode of thought and action lived alongside the newly established collective bargaining system.

With an historical institutionalist approach and based on the theory of gradual institutional change by James Mahoney and Kathleen Thelen, the study finds that old-age security in Finland has been formed through a process of layering. There is only one deviation from this path, namely the 1956 basic pension reform in which a previous institution was displaced. The evidence from this study shows that the layering was a result of a political system in which veto possibilities were abundant. In particular, the minority protection rule established in the 1906 parliamentary reform proved to be effective in maintaining the status quo. The findings of this study are largely consistent with the Mahoney and Thelen theory.

The study, titled *Elatuksesta eläkkeeseen* (From employers' poor relief duty to workers' pension rights), sheds new light on the process of modernisation and informs the reader of employers' policies and pensions in Finland.

Keywords: employers, historical institutionalism, labour market organisations, pensions, retirement, welfare work

KIITOKSET

Olen tehnyt tätä väitöskirjaa runsaat kymmenen vuotta lukuisten tutkimusprojektien osana ja rinnalla pääasiassa Helsingin yliopiston politiikan ja talouden tutkimuksen laitoksella. Tilaustyöt veivät minut kesken väitöskirja-projektin Eläketurvakeskuksen ja Työeläkevakuuttajat TELAn palvelukseen, samoin kuin myöhemmin Keskinäisen Vakuutusyhtiön Kalevan historiankirjoittajaksi. Ne olivat opettavaisia ja kiinnostavia kokemuksia, joista jäi mukaan paljon myös tässä työssä hyödynnettyä osaamista.

Suurimmassa kiitollisuudenvelassa olen ohjaajalleni Pauli Kettuselle, joka on kärsivällisesti seurannut oppilaansa hortoilua ja jaksanut paneutua harvakseltaan eteensä tippuviin teksteihin. Lukuisat ihmiset yhteiskuntahistorian oppiaineissa, ”C-portaan intellektuelliivessä” ja muissa työympäristöissäni ovat kommentoineet tekstejäni ja tarjonneet korvaamattoman arvokasta apua. Erityisesti haluan kiittää keskustelukumppanuudesta Juhana Aunesluomaa, Tapio Bergholmia, Susanna Fellmania, Heidi Haggrénia, Matti Hannikaista, Raija Julkusta ja Johanna Rainio-Niemeä.

NordWel-huippuyksikön työhön osallistuminen oli hieno mahdollisuus ja avasi kansainvälisiä näkymiä. Kaikille NordWelin seminaareissa, kesäkoulussa ja konferensseissa tapaamilleni erinomaisille kommentaattoreille ja keskustelijoille esitän parhaat kiitokseni.

Olli Kankaan ja Kari Teräksen kannustavat esitarkastuslausunnot olivat tärkeä apu väitöskirjan viimeistelyyn. Molemmat esitarkastajat taipuivat myös kannaltaan melko epäkiitolliseen aikatauluun, mistä erityinen kiitos.

Vaimoani Mirka Malmia kiitän sekä sietokyvystä että sen puutteesta: kumpaakin välttämättä tarvittiin. Omaisiani kiitän niin henkisestä kuin aineellisesta tuesta. Ystävääni Joonaa Nissistä kiitän avusta kirjan kielen viimeistelyssä.

Tutkimustyöni eri vaiheissa olen saanut taloudellista tukea Suomen Kulttuurirahastolta, Työsuojelurahastolta, Vakuutustiedon kehittämissäätiöltä sekä Helsingin yliopistolta. Väitöskirjan viimeistelyvaiheen mahdollisti osaltaan nykyisen työnantajani Suomen Akatemian myöntämä virkavapaus. Näille kaikille tahoille esitän lämpimän kiitoksen luottamuksesta.

Ruusankadulla 20.5.2016

J. V.

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä.....	3
Abstract	4
Kiitokset	5
Sisällysluettelo	6
1 Johdanto	8
1.1 Muutoksen tiede	8
1.2 Vähittäinen institutionaalinen muutos.....	11
1.3 Tutkimuskysymys.....	15
1.4 Aiempi tutkimus.....	18
1.5 Aineistot ja tutkimuksen rakenne.....	22
2 Instituution synty.....	25
2.1 Isännän velvollisuus, palkollisen suoja.....	25
2.2 Vaivaishoitoasetus täsmentää elatuksen kriteerit	27
2.3 Valtiobyrokratia tuo sosiaalivakuutuksen Suomeen.....	30
2.4 Työnantajat ja työnantajajärjestö.....	34
2.5 Elatusvelvollisuuden syrjäyttämisyritys.....	37
3 Työsuhteen kahdenvälisyys.....	42
3.1 Ministeriön moderni	42
3.2 Työnantajien vaihtoehto.....	46
3.3 Työväenhuolto	53
3.4 Elatuksen perustelu kapenee.....	57
4 Elatus kansaneläkkeen ja työehtosopimusten rinnalla	63
4.1 Kansaneläkelaki	63
4.2 Työväenhuolto osana työehtosopimusten vastustamista	69

4.3	Työväenhuolto muuttuu sosiaalitoiminnaksi	75
4.4	Sosiaalitoiminta työehtosopimusten rinnalla	81
4.5	STK puun ja kankaan välissä.....	88
5	Elatuksen sitkeys.....	98
5.1	Punamulta varmistaa elatuksen jatkon	98
5.2	Kansaneläkeuudistus: poikkeuksellinen käänne	103
5.3	Eläkkeitä työnantajan ehdoilla.....	112
5.4	Merimieseläkkeet.....	116
6	Työeläkejärjestelmä uudeksi kerrokseksi.....	120
6.1	Vasemmistoenemmistöstä tulee pelote	120
6.2	Työeläkekomitea.....	125
6.3	Työeläkkeet eduskunnassa	134
6.4	Totuus paljastuu työnantajille.....	142
6.5	Sosiaalinen lohkeaa ja elatus hiipuu pois	149
7	Päätelmät.....	153
8	Lähteet.....	160

1 JOHDANTO

1.1 MUUTOKSEN TIEDE

Historia on muutoksen tiedettä. Se on sitä jo siinä lähinnä määritelmällisessä mielessä, että historiantutkimuksessa tutkitaan mennyttä eli jotakin, joka on lakannut olemasta tai muuttunut. Menneisyys sinänsä ei kuitenkaan ole historiantutkimuksen kohde. Ranskalaisen historioitsijan Marc Blochin kärjistyksen mukaan menneisyyttä sinänsä tutkiva tiede on yhtä järjetön ajatus kuin kuvitelma maailmankaikkeuden nykytilan kokonaisuudessaan kattavasta yhdestä tieteestä. Bloch varoittaa myöskään ajattelemasta, että historiantutkimuksen tehtävänä olisi selvittää ilmiöiden ”alkuperä” vain, jotta näillä voitaisiin sitten selittää se, minkä näemme ympärillämme tänään. Sen sijaan historioitsijan on kyettävä sijoittamaan ilmiöiden kulloinenkin olemus – niin ”alkuperäinen” kuin ”nykyinen” – niiden omaan aikaan. Tämä edellyttää muutoksen tutkimista.¹

Mutta miten olisi tutkittava ilmiötä, joka sekä näyttää muuttuneen että pysyneen samana? Tällainen ilmiö on työnantajan velvollisuus huolehtia vanhaksi tulleen työntekijänsä toimeentulosta eli työnantajan elatusvelvollisuus, joka oli osa Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä 1700-luvun alkupuolelta aina vuoteen 1984. Vanhuudenturva koki 1900-luvulla mullistavia muutoksia niin kuin sosiaaliturva ja työmarkkinat yleensäkin. Työnantajan elatusvelvollisuus pysyi kuitenkin voimassa kaikkien murrosvaiheiden yli. Se oli immuuni poliittisten suhdanteiden, työmarkkinasuhteiden, eläkelainsäädännön ja jopa valtiojärjestyksen muutoksille. Syynä ei ollut yrityksen puute: elatusvelvollisuus yritettiin kumota kolmesti valtiopäivillä, mutta joka kerta yritykset valuivat hiekkaan. Tämän tutkimuksen perimmäinen tutkimuskysymys onkin yksinkertainen: mikä selittää elatusvelvollisuuden sitkeyden eli sen, että huolimatta kaikista muista vanhuudenturvan muutoksista juuri elatusvelvollisuus ei muuttunut.

Myös sosiologian piirissä muutos on ollut perustava tiedonintressiä ruokkiva tekijä; voi jopa sanoa, että koko ala on syntynyt modernisaation tutkimisesta ja selittämisestä. Erityinen kiinnostus pitkän aikavälin muutokseen on ollut historiallisen sosiologian edustajilla.² Kiinnostus ajallisen muutoksen tutkimukseen on vallannut alaa myös muissa yhteiskuntatieteissä, eritoten politiikan tutkimuksessa 1990-luvulla ja sen jälkeen. Tämä kiinnostus on kulkenut usein otsikolla ”historiallinen käänne”. Tuon käänteen toteuttajat eivät toki ole vain tai edes voittopuolisesti muutoksen teoreetikkoja. Itse asiassa käänteen nimekkäimpiin edustajiin kuuluva yhdysvaltalainen politiikan

¹ Bloch 2003 [1949], 73–95; Chiroi 1984, 43.

² Skocpol 1984, 4.

tutkija Paul Pierson arvostelee kollegoitaan juuri teoreettisen ymmärryksen ohuudesta. Piersonin mukaan ”historiallinen käänne” ei tosiasiaassa ole merkinnyt juuri muuta kuin politiikan tutkijoiden ja sosiologien kiinnostusta ajassa kaukaisempiin aineistoihin. Usein kyseessä on ollut metodologinen ote, jossa valmiiseen selitysmalliin etsitään sopiva historiallinen anekdootti, jolla kuvittaa mallia – näin siis Piersonin mukaan.³

Historiallinen käänne on tapahtunut pääasiassa institutionalismin piirissä, jonka moderniksi klassikoksi on noussut Douglass C. Northin 1990 julkaissama *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Northin tunnetun avauslauseen mukaan ”*history matters*”, koska instituutiot kantavat mukanaan omaa historiaansa ja yhdistävät siten mennyttä, nykyistä ja tulevaa. Mitä instituutiot sitten ovat? Usein käytetty metafora on pelin säännöt: inhimillinen toiminta tapahtuu instituutioiden rajaamassa tilassa niin kuin jalkapalloa pelataan jalkapallon säännöillä. Olennaista pelimetaforassa on, että sääntöjen noudattamatta jättäminen ei ole pelaajien valittavissa, vaan sääntörikkomusta seuraa kolmannen osapuolen (erotuomarin, jalkapalloliiton tms.) antama rangaistus. Oppihistoriallisesti institutionalismiksi voidaan kutsua myös 1900-luvun alun taloustiedettä, mistä syystä 1900-luvun loppupuolen teoreettisia kehitelmiä nimitetään usein myös uusinstitutionalismiksi. Määritelmät vaihtelevat, mutta yhteistä niille on näkemys siitä, että instituutio ehdollistaa toimintaa ja on luonteeltaan enemmän tai vähemmän pysyvä.⁴

Institutionalistisen perinteen sosiologinen suuntaus ymmärtää instituutiot laveimmin lukemalla niiden joukkoon niin viralliset (formaalit) kuin epäviralliset (informaalit) säännöt. Tapakulttuuriin sisältyy paljon sääntöjä, jotka voidaan ymmärtää instituutioiksi myös siinä mielessä, että niiden noudattamatta jättämisestä voi seurata vähintäänkin kuvaannollinen rangaistus. Sosiologista institutionalismia eritoten kiinnostavia ovat olleet tiedostamattomalla ja kyseenalaistamattomalla tavalla tietyissä kulttuurissa ihmisiä ohjaavat instituutiot.

Rationaalisen valinnan teoriassa instituutiot on puolestaan ymmärretty lähinnä toiminnan koordinoinnin mekanismeina. Instituutiot sanelevat, mikä toimintavaihtoehto on yksittäiselle toimijalle tietyssä valintatilanteessa optimaalinen, ja siten muotoutuvat itseään ylläpitäviksi tasapainotiloiksi. Tältä osin sosiologinen institutionalismi ja rationaalisen valinnan teoria osuvat yksiin, sillä kumpikin lähestyy instituutioita itseään tavallaan automaattisesti uusintavina. Siksi molemmat joutuvat myös oletamaan, että instituutioiden muutos on eksogeenista.

Historiallisen institutionalismin piirissä valtavirtaa on ollut instituutioiden tulkitseminen konkreettisten poliittisten kamppailujen tuloksiksi. Instituutioiden on nähty rakentuvan tietyille valtatasepaimolle, jossa voimakkaat

³ Pierson 2004, 4–5; vrt. Immergut 1998, 19.

⁴ North 1990; Immergut 1998; Julkunen 2003; Streeck and Thelen 2005; Bergholm ja Saari 2009.

toimijat voivat muotoilla instituutiot omien etujensa mukaisiksi. Tästä näkökulmasta institutionaalinen muutos saa valtataistelun piirteitä.

Piersonin oma ohjelma rakentaa siltaa rationaalisen valinnan teorian ja historiallisen institutionalismin välille. Hän tavoittelee politiikan tutkimusta, joka kykenee sijoittamaan politiikan aikaan omaksumalla teoreettiseksi lähökohdakseen historiallisuuden, minkä hän ymmärtää koostuvan ajallisesta ympäristöstä, tapahtumien kronologisesta järjestyksestä ja niiden kestosta. Pierson itse havainnollistaa otettaan kontrastoimalla sen pelkistä poikkileikkauskohdista kiinnostuneisiin yhteiskuntatieteilijöihin. He ovat kuin kokki, joka väittää, että vain aterian ravintosisällön erittelyllä on merkitystä – ei sillä, missä järjestyksessä ainekset on pantu pataan, ironisoi Pierson. Myös Piersonille ”*history matters*”, mutta olennaista on kysyä, miten, missä ja miksi.⁵

Yhteiskuntatieteilijän maailmassa vastaukset edellä mainittuihin kysymyksiin olisi kyettävä muotoilemaan yleispäteviksi tai ainakin selitysvoimaltaan yhden ainutkertaisen tapauksen ylittäviksi. Piersonin suhde rationaalisen valinnan eri versioihin on kriittinen mutta hän pitää taloustieteen systemaattisuutta myös politiikan tutkimukselle esikuvallisena. Piersonin käsitteet ponnistavat suurelta osin taloustieteestä, ja niistä keskeisimpiä ovat polkuriippuvuutta vahvistavat kasvavat tuotot (*positive feedback, increasing returns*) ja tasapainotila, jota käännekohtat (*critical junctures*) horjuttavat.

Polkuriippuvuus merkitsee käytännössä mahdottomuutta vaihtaa polkua, jolle kerran on astuttu, koska saman polun jatkaminen kasvattaa tuottoja sitä mukaa kuin alkuperäisen polunvalinnan kustannukset katoavat näkyvistä. Polkuriippuvuuden erityisiä tunnuspiirteitä ovat prosessin yhtäaikainen satumanvaraisuus ja epäergodisuus⁶ samoin kuin se, että polun vaihtaminen ei onnistu, vaikka polulla jatkaminen tuottaisi tehottomuutta. Polulta poikkeamisen tekee Piersonin mukaan mahdolliseksi käännekohta (*critical juncture*). Tämä kuulostaa lattealta itsestäänselvyydeltä – jos joltain poikkeaminen on mahdotonta, siltä poikkeaminen on todellakin käännekohta – mutta Piersonille olennaista on tunnistaa ne yleistettävissä olevat tekijät, joiden vaikutuksesta käännekohtia todennäköisimmin syntyy.

Vaikka Pierson on kiinnostunut erityisesti hitaasti tapahtuvista muutoksista, hänen polkuriippuvuus- ja käännekohtatulkintansa eivät kuitenkaan anna kovin paljon eväitä tavoittaa sellaista muutosta, jonka laajuus tai äkkinäisyys ei riitä käännekohtaksi mutta joka kuitenkin kaltaistensa ketjuun asettuessaan tuottaa merkittävää muutosta. Tällaisen vähittäisen tai asteit-

⁵ Pierson 2004, 2003, 2005 ja 2015.

⁶ Epäergodisuus on kieltämättä kyseenalainen suomennokseni Piersonin käyttämälle termille *nonergodicity*, joka puolestaan on kehitelmä tilastollisen fysiikan käsitteestä *ergodic*, joka tarkoittaa osapuulleen sitä, että ”asian” tila riippuu vain sitä välittömästi edeltävästä tilasta, eikä lainkaan varhaisemmista vaiheista. (Tällainen tilanne on esimerkiksi ns. Markovin ketju). Polkuriippuvuus on siis tämän vastakohta.

taisen prosessin kuvaajana toinen amerikkalainen politiikan tutkija Kathleen Thelen on – yhteistyökumppaneineen – ollut nähdäkseni hedelmällisempi.⁷

Thelen jakaa Piersonin käsityksen instituutioista toimintaa ehdollistavina ja rajaavina olioina. Tältä osin kummankin ote on erilainen kuin monissa muissa institutionalismin sovelluksissa, joissa pikemminkin pyritään selittämään, minkälaiset tekijät (rakenteelliset, valtapoliittiset tai kulttuuriset) selittävät tietyn instituution synnyn. Näihin sovelluksiin palaan sosiaalipolitiikan osalta tarkemmin tuonnempana. Thelen korostaa, kuinka keskeistä on purkaa jatkuvuuden ja muutoksen yhtäaikaista läsnäoloa. Sen sijaan, että etsittäisiin käännekohtia tai ”harvinaisia hetkiä” (Margaret Weir), on tarkatava hienovaraisia muutoksia siinä, miten instituutioita toteutetaan käytännöllisessä toiminnassa. Muutos on tässä mallissa toisin sanoen jatkuva, ei vain ajoittaista.

Karkeana yhteenvetona voidaan sanoa, että Piersonin polkuriippuvuus on kiinnostunut jatkuvuuden ja sen katkeamisen selittämisestä. Tämä on helppo ymmärtää, kun taustalla on ennen muuta Piersonin kiinnostus siihen, miksi ja miten kypsät hyvinvointivaltiot ovat reagoineet erilaisiin karsintapyrkimyksiin.⁸ Thelenin ja kumppaneiden vähittäisen muutoksen teoria (*theory of gradual institutional change*) sen sijaan painottaa enemmän muutosta näennäisen jatkuvuuden alla tai osana. Erot lähestymistapojen välillä eivät ole suuria, mutta Thelen ja kumppanit katsovat pääsevänsä paremmin instituutioiden ”sisältä” käsin tapahtuvaan muutokseen. Piersonille muutos on sitenkin pohjimmiltaan instituution ulkopuolelta aiheutuvaa.

1.2 VÄHITTÄINEN INSTITUTIONAALINEN MUUTOS

Vähittäisen institutionaalisen muutoksen malli perustuu työhön, jota Kathleen Thelen esitteli alun perin 2003 julkaisemassaan artikkelissa *How Institutions Evolve* ja seuraavana vuonna ilmestyneessä samannimisessä kirjassa. Niiden taustalla oli Thelenin Saksan, Japanin ja Yhdysvaltain koulutus- ja työmarkkinainstituutioita historiallisesti vertaileva tutkimus. Näissä Thelen esitteli kaksi institutionaalisen muutoksen tyyppiä. Ne olivat *layering* ja *conversion*.⁹ Typologia täydentyi kaksi vuotta myöhemmin käsitteellä *drift*, jonka Jacob Hacker esitteli Thelenin ja Wolfgang Streeckin julkaisemassa kokoomateoksessa *Beyond Continuity*.¹⁰ Neljäs muutostyyppi *displacement* lisättiin malliin James Mahoneyn ja Thelenin yhteisessä johdantoartikkelissa

⁷ Thelen 2003; Thelen 2004; Streeck and Thelen 2005; Mahoney and Thelen 2010.

⁸ Pierson 1994.

⁹ Thelen 2003.

¹⁰ Hacker 2005.

heidän toimittamassaan kokoomateoksessa *Explaining Institutional Change* vuodelta 2010.¹¹

Mallia tämän tutkimuksen tarpeisiin sovellettaessa ensimmäinen pulma on muutostyypeille annettujen nimien suomentaminen. Englanninkielen ing-päätteisiä sanoja suomeen käännettäessä on valittava, korostaako tekijyyttä vai kohteena olemista. Minun valintani on painottaa sitä, mitä instituutioille tapahtuu jonkin toiminnan seurauksena, ja siksi käytän termejä kerrostuminen (*layering*), muuntuminen (*conversion*), ajautuminen (*drift*) ja syrjäytyminen (*displacement*). En siis ajattele, että instituutioiden muutosprosessit olisivat jotenkin passiivisia, vaikka valitsemani suomenkielisen muodon voisi ymmärtää niinkin.

Selväpiirteisistä näistä muutostyypeistä on syrjäytyminen (*displacement*). Syrjäytyminen merkitsee sitä, että instituutio työnnetään syrjään ja korvataan toisella. Tämä vastaa siis lähinnä polkuriippuvuusteorian käännekohtatilannetta, jossa pelin säännöt kerta kaikkiaan muuttuvat. Kyse ei kuitenkaan välttämättä ole äkillisestä kumouksesta, vaan on mahdollista, että sinänsä vahvan instituution rinnalla on elänyt sen kanssa kilpaileva instituutio – kenties marginalisoituneena, kenties vähän tunnettuna – ja sopivan poliittisen tai markkinatilanteen syntyessä vanhempi instituutio syrjäytyy, kun enemmistö toimijoista alkaakin noudattaa uusia sääntöjä. Thelenin esimerkki on tapa, jolla Kiinassa on siirrytty markkinatalouteen: sitä mukaa kun talouden toimijat siirtyvät noudattamaan markkinoiden sääntöjä, jäävät valtiojohtosen tai suunnitelmatalouden instituutiot syrjään.

Kerrostumisesta (*layering*) on kysymys silloin, kun olemassa olevan instituution yhteyteen alkaa rakentua uusia sääntöjä, toimintatapoja ja merkityksiä. Toisin kuin syrjäytymisessä, kerrostumisessa ei synny uusia pelin sääntöjä, vaan vanha instituutio pysyy näennäisen koskemattomana ja jatkuvuus on siten rikkumatonta, mutta tosiasiaa ihmisen käyttäytymistä alkavat ohjata instituutioon liitetyt uudet sääntöjen kerrokset. Kotimainen esimerkki kerrostumisesta voisi olla terveydenhuolto, johon kansanterveyslailla aikanaan säädetyn julkisen terveydenhuollon rinnalle on rakentunut yksityisten terveys- ja vakuutuspalvelujen moninaisuus, jonka tarjonta ohjaa ihmisten käyttäytymistä ja valintoja ilman, että alkuperäistä instituutiota sinänsä olisi murrettu.

Muuntuminen (*conversion*) merkitsee kehitystä, jossa olemassa oleva instituutio otetaan uuteen käyttöön. Instituutio ja siihen liittyvät säännöt pysyvät ennallaan tai lähes ennallaan, mutta sitä tulkitaan ja sovelletaan eri tavalla kuin ennen. Muuntumiseen liittyy usein toimeenpanokoneiston laaja harjantavalla, tai tilanne, jossa instituutiota ohjaava valtaapitävien joukko vaihtuu. Ehkäpä tunnetuin esimerkki tämäntyyppisestä muutoksesta on Iso-Britannian parlamentin ylähuone, joka on muuntunut aristokraattisten intressien vartijasta kansalaisoikeuksien puolustajaksi. Suomen tasavallan pre-

¹¹ Mahoney and Thelen 2010. Hackerin typologiassa (2005) tyyppin nimi on replacement/elimination.

sidentti -instituutiota voisi ehkä tulkita samaan tapaan muuntuneeksi, ainakin jos presidentin juridisen toimivallan muutokselle annetaan vähemmän painoa kuin sille seikalle, että presidentin tehtävä ylipäätään on edelleen olemassa. Tämän tutkimuksen aihepiiriin liittyvä kiinnostava esimerkki taas on työehtosopimusten yleissitovuus, jonka työntekijäosapuoli alun perin katsoi merkitsevän vakavaa uhkaa ammatillisen järjestäytymisen houkuttelevuudelle. Sittemmin yleissitovuuden merkitys on kääntynyt likimain päinvastaiseksi.

Ajautuminen (*drift*) liittyy tilanteeseen, jossa instituutio itsessään ei niinkään muutu vaan sen ympäristö ja sen myötä instituution merkitys. Ajautumisen taustalla on yleensä instituutiota ylläpitävien toimijoiden haluttomuus tai kyvyttömyys mukauttaa instituutiota muuttuvan ympäristön mukaiseksi. Kyse voi olla myös siitä, että olemassa olevaa instituutiota ei ”huollota” vaan jätetään rapistumaan kuin itsestään. Hackerin esimerkki on vaalipiirijako. Jos vaalipiirejä ei rajata uudelleen väestömuutosten mukana, on seurauksena tosiasiaa suhteellisen edustuksen muutos. Toisena esimerkkinä voi mainita vaikkapa työelämän sääntelyn. Vaikka työsopimuslaki säilyisi koskemattomana, ja siinä mielessä työelämän pelisäännöt vakaana vanhoillaan, muuttuu lain ja sen formalisoiman instituution merkitys, jos lain tunnusmerkistön mukaisia työsuhteita lakataan solmimasta ja ansiotyö teetetään toisten säästösten soveltamisalalla tai kokonaan vailla säädeltyä sisältöä.

Institutionaalisen muutoksen neljän tyyppin erot voidaan tiivistää vastaukseksi neljään kysymykseen, jotka koskevat sitä, mitä vanhoille instituutioille (säännöille) tapahtuu ja miten toimijat suhtautuvat niihin (taulukko 1).

Taulukko 1. Vähittäisen muutoksen tyypit

	Syrjäytyminen	Kerrostuminen	Ajautuminen	Muuntuminen
Kumotaanko vanhat säännöt?	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Jätetäänkö vanhat säännöt huomiotta (tai ”huollotta”)?	–	Ei	Kyllä	Ei
Muuttuuko sääntöjen merkitys tai toimeenpano?	–	Ei	Kyllä	Kyllä
Laaditaanko uusia sääntöjä?	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei

Lähde: Mahoney and Thleen (2010), 16.

Kuten yllä mainitut kysymykset jo osoittavat, Mahoneyn ja Thelenin typologian olennainen piirre on instituution toimeenpanon ja noudattamisen (tai noudattamatta jättämisen) ottaminen mukaan tulkintakehikkoon. Tältä osin vähittäisen institutionaalisen muutoksen malli poikkeaa sellaisesta institutionalismista, joka painottaa instituutioiden automaattista, ei tahdon alaista vaikutusta ihmisten valintoihin ja toimintaan. Näin voi luonnehtia esimerkiksi Douglass Northin näkemystä instituutioista ennen muuta odotuksia vakauttavina olioina. Jotta instituutiot rajaisivat niitä vaihtoehtoja, joihin voimme (rationaalisesti) odottaa toisten ihmisten turvautuvan, on tuon rajaamisen oltava luonteeltaan automaattista eikä valintaan perustuvaa.¹²

Hackerin ideaa¹³ kehitellen Mahoney ja Thelen lisäävät analyysiin keskeiseksi muuttujaksi toimijoiden mukautumisen (*compliance*). Mahoney ja Thelen rakentavat mallin, jossa muutoksen tyyppiä ennustaa sekä muutoksen kohteena olevan instituution että sen poliittisen kontekstin luonne riippuen siitä, minkälaisia veto-oikeuksia instituutioon liittyy ja minkälaisia mahdollisuuksia toimijoilla on mukauttaa käytännössä instituutiota omiin tarpeisiinsa (taulukko 2). Jos instituution säilyttäjillä on ehdoton veto-oikeus eikä instituutio jousta, ei muutosta haluavalle toimijalle jää juuri muita mahdollisuuksia kuin pyrkiä rakentamaan instituution rinnalle tai sisään uusia institutionaalisia kerroksia (*layering*). Jos veto-oikeuksia ei ole tai niiden haltijat ovat heikkoja, tulee vastaavassa tilanteessa kyseeseen suoranainen syrjäyttäminenkin (*displacement*). Jos taas instituution ohjaava vaikutus on kevyttä eli toimijalle jää käytännössä laaja toimintavapaus, muuttuu instituutio todennäköisimmin muuntumalla (*conversion*) tai ajautumalla (*drift*). Muuntuminen on mahdollista, jos vahvoja veto-toimijoita ei ole, ja ajautuminen taas on todennäköisempää, jos vahvat veto-oikeudet estävät vanhan instituution sivuuttamisen. Mahoneyn ja Thelenin mukaan institutionaalisen muutoksen syitä onkin etsittävä (myös) siitä, millä tavoin eri toimijat mukautuvat instituutioon.

Taulukko 2. Veto-mahdollisuuksien ja mukauttamismahdollisuuksien vaikutus muutostyyppiin

		Mukauttamismahdollisuudet	
		Vähäiset	Runsaat
Veto-mahdollisuudet	Vahvat	Kerrostuminen	Ajautuminen
	Heikot	Syrjäytyminen	Muuntuminen

Lähde: Mahoney and Thelen (2010), 19.

¹² North 1990, 3.

¹³ Hacker 2005, 48.

1.3 TUTKIMUSKYSYMYKSIÄ

Tässä tutkimuksessa käytän institutionalistista käsitteistöä teoreettisena karttana, joka ohjaa katseeni kohdistumista tapahtumahistorian maastossa. Pyrkimyksenäni on yleistävän argumentoinnin ja detaljeiltaankin kestävästä rekonstruktion¹⁴ jännitteen ratkaiseminen tukeutumalla Thelenin instituutioiden evoluutiomalliin. Institutionalistinen käsitteistö on väline, jonka avulla pyrin tekemään selkoa siitä, minkälaisia tarkoitettuja ja tarkoittamattomia seurauksia erityisesti työnantajien sinänsä tavoitteellisella (välttääkseni sanan rationaalinen) toiminnalla on kulloinkin ollut.¹⁵ Tältä osin liityn historiallisen sosiologian piiriin, ainakin sellaisena kuin Ellen Immergut sitä kuvaa.¹⁶

Tutkimukseni kohdeinstituution nimeän lakisääteiseksi vanhuudenturvaksi. Sen varhaisimman kerroksen laski työnantajan elatusvelvollisuus. Elatusvelvollisuus täyttää nähdäkseni instituution kriteerit siinä mielessä kuin Streeck ja Thelen (2005) käyttävät käsitettä, sillä siihen liittyi mahdollisuus vedota kolmanteen osapuoleen toimeenpanijana. Näin ollen en pidä elatusvelvollisuutta pelkkänä ”*policy*”, siis sellaisena toiminnan muotona, jonka muuttaminen on toiminnan käynnistäneen tahon yksipuolisesti muutettavissa.¹⁷ Vanhuudenturvaan instituutiona liittyi sekä (formaali) lainsäädäntö että (informaali) käsitys vakiintuneesta tavasta. Tarkennan tutkimukseni työnantajiin. Mitä velvollisuuksia vanhuudenturvan instituutiot asettivat työnantajille ja miten työnantajat pyrkivät niitä muokkaamaan? Minua kiinnostaa erityisesti formaalin ja epäformaalin tason vuorovaikutus eli instituution, ajatusmuotojen ja toiminnan keskinäiset takaisinkytkennät. Sovellan Mahoneyn ja Thelenin mallia, mutta täydennän sitä vuorovaikutusta koskevilla kysymyksillä, mikä on nähdäkseni välttämätöntä erityisesti silloin, kun tarkastelun aikaväliä pidennetään useamman vuosikymmenen mittaiseksi.

Työnantajan elatusvelvollisuus ei muuttunut, vaan pysyi ainakin näennäisesti samana, kuten johdannon alussa mainitsin. Tutkimuskysymykseni keskittyikin siksi sen tarkastelemiseen, minkälaisia konteksteja elatusvelvollisuus sai muutoin muuttuvan vanhuudenturvan ympäristössä. Kysyn, miten elatusvelvollisuuden muuttumattomuus suhteutui vanhuudenturvan kokonaisuuteen ja miltä osin tuota suhteutumista määritteli työnantajien toiminta. Kysyn myös, minkälaisiin asioihin työnantajat kytkivät vanhuudenturvaan yleensä ja elatusvelvollisuuteen erityisesti liittyvät kantansa eli tutkin vanhuudenturvan työnantajapolitiikassa saamia merkityksiä.

¹⁴ Argumentin ja rekonstruktion erottelusta ks. Kalela 2000.

¹⁵ Saari 2006, 13; Ruonavaara 2006.

¹⁶ Immergut 1998.

¹⁷ Streeck ja Thelen katsovat kuitenkin, että myös ”*policy*” voi olla instituutio, jos sillä on vahva toimintaa ehdollistava vaikutus eikä se ole yhden toimijan peruttavissa (Streeck ja Thelen 2005, 12); pidemmälle menee Jacob Hacker, joka ei käytännössä tee eroa ”*policy*” ja instituution välille (Hacker 2002, esim. 51–52).

Elatuksen kiinnostavuutta tutkimuskysymyksenä korostaa se yksimieliisyys, jolla se on sivuutettu vaikutusvaltaisissa historiakuivissa. Työnantajan elatusvelvollisuuden osalta on nostettava esiin 1900-luvun alkuvuosikymmenien merkittävä sosiaalipolitiikan tuntija, sosiaalihallituksen ylitirehtööri (1918–1922) ja sosiaaliministeriön työ- ja huoltoasiain osaston osastopäällikkö (1922–1942) Einar Böök (1874–1957), joka kirjoitti vuonna 1948 elatusvelvollisuuden olevan ”aikaisempien patriarkallisten ja yhteiskunnallisten olojen harvinainen jäännös”.¹⁸ Samoilla linjoilla oli Böökin esimies sosiaaliministeriössä, kansliapäällikkö (1918–1951) Niilo A. Mannio (1884–1968), joka juuri samoihin aikoihin 1940-luvun lopulla arvioi patriarkaalisten olojen olevan kaukaista menneisyyttä, kun ”[m]eilläkin kehittynyt suurteollisuus on katkaissut henkilökohtaiset suhteet työnantajan ja työntekijän välillä”.¹⁹ Tämä näkemys on sellaisenaan välittynyt myös sosiaalioikeuden perusoppikirjaan, jonka mukaan elatusvelvollisuus siirtyi ”patriarkaalisena jäänteenä” vuoden 1956 huoltoapulakiin.²⁰

Toinen vaikutusvaltaisten tulkintojen lähde oli Teivo Pentikäinen (1917–2006), joka ehti toimia niin sosiaaliministeriön vakuutusosaston päällikkönä (1948–1962) kuin työeläkeyhtiö Ilmarisen toimitusjohtajana (1962–1977). Pentikäinen johti 1956–1960 komiteaa, jonka mietinnön pohjalta ensimmäiset työeläkelait säädettiin 1961. Muistelmissaan neljäkymmentä vuotta myöhemmin Pentikäinen kuvasi vuosien 1959–1960 kokemuksiaan näin:

”Ratkaisun löytäminen näytti aluksi toivottoman vaikealta. Ideologiset ja intressiristiriidat olivat järkkymättömät. Ortodoksiporvarit ja monet työnantajapatruunat pitivät kaikkinaista työmarkkina-asiain lakisääteistämistä sosialisoina (...) Mutta sitten tapahtui täydellinen muutos, perästäpäinkin katsottuna miltei ihme. Asiaista pystyttiin sopimaan komiteassa ja sitten yleisemminkin. Alkoi Suomen sosiaalipolitiikan työmarkkinakausi.”²¹

Pentikäisen mukaan työnantajien ja työntekijöiden vastakohtaisuudet olivat jo sadan vuoden ajan estäneet sosiaalivakuutuksen kehittämisen Suomessa, mutta 1950-luvun lopulla tuuli kuitenkin kääntyi, ja työnantajat hyväksyivät vasemmiston vaatiman uuden pakollisen eläkejärjestelmän, ja vieläpä eläkejärjestelmän, jossa työnantajat maksoivat aina vuoteen 1993 saakka vakuutusmaksut kokonaan.

Samaan vuosikymmenen taitteeseen tarkentavat myös kaksi hyvinvointivaltion poliittiseen historiaan liittyvää tutkimustulosta. Jyrki Smolander (2000) kertoo, kuinka kokoomuspuolueessa vaikuttanut teollisuussiipi painotti työelämän vakautta ja yhteiskuntasopua, mihin hyvin sopi sosiaaliturvan lisääminen. Smolander päättelee, että kokoomuksen ”osuus sosiaalipoli-

¹⁸ Böök 1948, 53.

¹⁹ Mannio 1947, 173.

²⁰ Tuori 1995, 68.

²¹ Pentikäinen 1997, 28.

tiikassa ja hyvinvointivaltion muotoutumisessa oli suurempi, kuin mitä syvään juurtunut käsitys on sille sallinut. Keskeinen sen rooli oli 1960-luvun alun eläkeuudistuksessa ja työttömyysvakuutuksen muotoilemisessa. Varsinkin työnantajien panos oli tärkeä.”²²

Päivi Uljas (2012) taas arvioi, että elinkeinoelämän tavoitteena oli itse asiassa paluu yövärtijavaltioon supistamalla valtiontaloutta merkittävästi. Uljaksen tulos on, että työläisten spontaani liikehdintä, kuten Rakennusliiton mielenosoituslakot, ja eduskunnan vasemmistoenemmistö (1958–1962) kuitenkin pakottivat patruunat perääntymään. Kannattamalla työeläkelakia työnantajat tekivät vain välttämättömyydestä hyveen.²³

Smolanderin ja Uljaksen erimielisyyttä voi pitää tuloksena erilaisista painotuksista ja aineistovalinnoista. Lukemalla kansandemokraattisen eduskuntaryhmän kirjeenvaihtoa saa tapahtumista ymmärrettävästi toisenlaisen kuvan kuin kokoomuksen ohjelmatyötä jäljittämällä. Aikalaistodistaja Pentikäisen perusteella näyttäisi kuitenkin ilmeiseltä, että jokin käänne työnantajien asennoitumisessa tapahtui. Vallitsee siis yksimielisyys ajoituksesta mutta erimielisyys muutoksen tavasta ja merkityksestä, mikä perustelee katseen suuntaamista vanhuudenturvaan työnantajien näkökulmasta.

Katsetta toisin päin – siis vanhuudenturvasta työnantajiin päin – voi perustella samalla Pentikäis-sitaatilla, vaikka tässä kiinnostava muotoilu on jäädä alkuperäisessä yhteydessään sivuseikaksi. Pentikäisen mukaan patruunat siis olivat aina vuoteen 1959 saakka vastustaneet kaikkinaista työmarkkina-asiaiden lakisääteistämistä. Unohtakaamme hetkeksi lakisääteistämisen vastustaminen ja katsokaamme, mistä eläkkeissä Pentikäisen käsityksen mukaan oli kysymys. On kysyttävä: milloin ja miten eläkkeestä oli tullut työmarkkina-asia?

Kun työeläkkeistä on puoli vuosisataa neuvoteltu työmarkkinakeskusjärjestöjen kesken ja viimeisen vuosikymmenen ajan aiempaa kirkaamassa julkisessa valaistuksessa, voi kysymys tuntua oudolta. Keskitettyjen eläke-neuvottelujen luontevuus on kuitenkin vielä nuorempi ilmiö kuin ajatus eläkkeestä oikeutena, ja työnantajien kannalta se perustuu kahdelle kulmakivelle. Ensinnäkin on käsitettävä eläkkeet palkkatyöhön yleensä liittyvänä ehtona, ja toiseksi poistettava ne kuitenkin niiden ehtojen joukosta, joilla yksittäiset yritykset tai toimialat kilpailevat keskenään. Niinpä tapa, jolla eläkkeet on yhteiskunnassa järjestetty, kertoo jotain myös työnantajien kollektiivisesta toiminnasta.²⁴

²² Smolander 2000, 309.

²³ Uljas 2012, 140–143, 154 ja 220.

²⁴ Swenson 2002; Swenson 1991a; Swenson 1991b.

1.4 AIEMPI TUTKIMUS

Suomen eläketurvan historian tulkinnoissa rakenteellisten ja poliittisten selitysten yhdistelmät ovat olleet vallitsevina. Kokonaisuutensa perustava teos oli Heikki Niemelän väitöskirja (1988), joka painotti palkansaajien ja viljelijöiden eturistiriidan sovittelua eläkepolitiikan dynamiikan luojana. Kari Salmisen (1987 ja 1993) tulkintakehikkona taas oli systemaattinen rakenteellis-poliittisten vertailu Pohjoismaiden kesken. Yksityisalojen eläketurvaa selvittäneet Matti Hannikainen ja Jussi Vauhkonen (2012) keskittyivät eläkeratkaisujen poliittiseen kamppailuun, mutta painottivat myös taloudellista kasvua sekä elinkeino- ja väestörakenteen muutosta.

Selväpiirteisimmän institutionalistisilla työkaluilla sosiaalivakuutusta Suomessa on tutkinut Olli Kangas, joka on kuitenkin keskittynyt erityisesti sairausvakuutukseen. Laajassa tuotannossaan Kangas on liikkunut valtaresursseja painottavasta tulkinnasta (1988, 1991) rationaalisen valinnan teorian inspiroimiin, toimijoiden veto-mahdollisuuksia painottaviin tulkintoihin (2003, 2006, Kangas ym. 2013). Kangas on myös tietääkseni ainoa tutkija, joka on soveltanut vähittäisen institutionaalisen muutoksen typologiaa suomalaisen eläketurvaan. Kankaan yhdessä Urban Lundbergin ja Nils Plougin (2010) kanssa julkaisema Suomen, Ruotsin ja Tanskan eläkerformeja vertaileva artikkeli liittyy Paul Piersonin virittämään keskusteluun hyvinvointivaltion karsinnan politiikoista, ja päättyy toteamaan, ettei yhdessäkään tutkimuksessa pohjoismaisessa tapauksessa ollut kyse piersonilaisesta ”uudesta politiikasta”. Suomessa sen sijaan reformit ovat edenneet muuntumisen (*conversion*) reittiä niin, että vähittäiset lainsäädäntöuudistukset ovat mukauttaneet olemassa olevia instituutioita uusiin tarpeisiin. Uudistamisen tapa ei Kankaan ynnä muiden mukaan ole poikennut ratkaisevasti siitä, jolla instituutiot aikanaan luotiin. Palaan tähän tulkintaan loppuluvussa.

Yritysten ja eläkkeiden suhdetta käsitellen kirjallisuuden osalta on katsottava Suomen ulkopuolelle. Karkeasti ottaen työnantajien ratkaisuille kirjallisuudessa esitetyt perustelut voi jakaa kahteen ryhmään: poliittisia motiiveja painottaviin ja yritystoimintaan liittyviä motiiveja painottaviin. Andrea Tone (1997), Sanford Jacoby (1997), Jennifer Klein (2003) ja Noel Whiteside (2006) selittävät yritysten eläketurvaan liittyvää toimintaa ennen muuta yritysten reaktiona valtiollisiin aloitteisiin, Yhdysvaltain tapauksessa eritoten New Deal -politiikkaan – vaikka ovatkin eri mieltä siitä, minkälainen reaktion suunta oli. Leslie Hannah (1986) ja Steven Sass (1997) puolestaan korostavat tuotannon järjestämiseen ja työn tai organisaation johtamiseen liittyviä tekijöitä. He korostavat suuryritysten ja teknologisen kehityksen edellyttämää pitkän uran aikana kypsyvää osaamista. Tästä näkökulmasta mm. eläkejärjestelyistä tulee keskeinen rekrytointikilpailun ja (osaavan) työvoiman tyytyväisenä pitämisen väline. Kiinnostavasti näiden tulkintatraditioiden väliin sijoittuu Matthieu Leimgruber (2008), joka kiinnittää sveitsiläisessä kontekstissa huomiota vakuutusalan ammattilaisten kaksoisrooliin eläketurvan suunnittelijoina ja siitä liiketoimintaa muotoilevien yhtiöiden edustajina.

Työnantajien keskusjärjestöjä Suomessa ovat tutkineet Markku Mansner, jonka Suomen Työnantajain Keskusliiton historiasarjaan (1981, 1984, 1990) tukeudun paljossa, ja Jukka-Pekka Pietiäinen, jonka hyvä kuvaus Liiketyönantajien keskusliitosta (1995) jää kuitenkin tässä tutkimuksessa väistämättä sivurooliin. Aarne Mattilan väitöskirja (1969) on edelleen keskeinen työnantajien varhaisen yhteistoiminnan kuvauksena, samoin toki omalta osaltaan hänen myöhemmät tutkimuksensa kuntien (2000) ja valtion (2005) työnantajaroolin kehittymisestä. Tämän tutkimuksen kannalta ohittamattomia työnantajien toiminnan kuvauksia ovat myös Tapio Bergholmin SAK-historian osat (2005, 2007) laajennuksineen (mm. 2015).

Työnantajapuoleen keskittyneessä tutkimuksessa tutkimuskohteen problematisointi on saanut useimmiten antaa tilaa tapahtumahistorian käänteiden selvittämiseksi. Tältä osin samoin kuin työmarkkinoihin ja sosiaalipoliittikaan liittyvien ajattelu- ja toimintatapojen tulkintana tutkimukseni asetelma perustuu olennaisilta osin Pauli Kettusen tuotannolle (1994, 2002). Paikallisia ja mikrotason työmarkkinasuhteiden tutkimuksista erityisen merkityksellisiä ovat olleet Kari Teräksen Turku (1995) ja Heikki Huhtamäkeä koskevat tutkimukset (2009). Kari Lilja (1977) taas on vienyt tarkastelun työpaikkatason työnantaja-työntekijä-suhteisiin, ja kysynyt, miten työelämän suhteiden kolme eri tasoa – työ ja pääoma, työnantajakollektiivi ja työväenliike sekä yritys ja työntekijä – voidaan yhdistää empiirisessä tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa yrityksiä tarkastellaan Liljan jäsenyyksen toiselta tasolta, yritysten yhteistoiminnan kannalta.

Yritysten yhteistoiminnan selittäminen on ollut taloustieteen eri suuntauksia pitkään askarruttanut teema. Jo Adam Smith kommentoi klassikossaan *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* yrittäjien yhteistyötä näin:

”Väitetään, että työnantajat eivät juuri liittyisi yhteen, toisin kuin työläiset. Mutta joka tämän uskoo, on yhtä tietämätön maailmasta kuin puheena olevasta asiasta. Työnantajat yhdistävät aina ja kaikkialla voimansa välttyäkseen nostamasta työpalkkoja niiden käyvän tason yläpuolelle. Tämän liiton rikkominen saattaa kaikkialla työnantajan vertaistensa ankaraan epäsuosioon.”²⁵

Smithin ajattelutavalla, jossa työnantajaintressi näyttäytyy sisäsyntyisenä ja luonnollisena, on ollut vuosisataista kantavuutta. Onkin kysyttävä, minkälaiset tekijät sitten vaikuttavat työnantajakantojen muotoutumiseen?

²⁵ “We rarely hear, it has been said, of the combinations of masters; though frequently of those of workmen. But whoever imagines, upon this account, that masters rarely combine, is as ignorant of the world as of the subject. Masters are always and every where in a sort of tacit, but constant and uniform combination, not to raise wages of labour above their actual rate. To violate this combination is every where a most unpopular action, and a sort of reproach to a master among his neighbours and equals.” Smith 1976 [1776], 84.

Claus Offe ja Helmut Wiesenthal (1980) korostavat, ettei ole lainkaan itsestään selvää, että jonkin ryhmän yhteinen etu muuttuu yhteiseksi järjestöksi – vaikka yhteinen etu olisi määriteltävissä jotenkin automaattisesti tai luonnollisesti. Pääoman intressi on heidän mukaansa kapitalistisessa järjestelmässä kylläkin rakentunut valtion sisään tavalla, joka vapauttaa pääoman artikuloimasta kaikkia intressejään valtiovallalle; valtio on valmiiksi ja omaloitteisesti kiinnostunut edistämään pääoman kasaantumista. Siksi pääoman järjestöissä intressin artikuloiminen on monologista, so. sitä ei tarvitse ensin rakentaa jäsenistön kanssa dialogisesti kommunikoimalla niin kuin työväenliikkeessä, vaan se on ”luonnollinen” tai tosi. On kuitenkin huomattava, että yhteistoiminnassaankin yritykset pyrkivät rajoittamaan sitä alaa, jolta työnantaja- ja muut järjestöt – ja siis kilpailevat yritykset – pääsevät vaikuttamaan yritysten ratkaisuihin.

Industrial relations -tutkimusperinteessä korostuu sen sijaan työnantajien pyrkimys turvata työehtosopimuksilla yritysten strategiset edut. Suomessa industrial relations -suuntausta on pitänyt esillä Bergholm (1997a ja 1997b), englanninkielinen katsaus on esimerkiksi Steve Tolliday ja Jonathan Zeitlinin kokoomateos siihen sisältyvine Keith Sissonin yhteenvetoartikkeleineen (1991). Strategiset edut liittyvät välittömiin työehtoihin, palkkaan ja työaikaan.²⁶ Tuotemerkkinoiden ensisijaisuutta sen sijaan korostaa esimerkiksi John Bowman (1989 ja 1998, vrt. kuitenkin 2002 ja 2005), jonka mukaan yritysten intressi on, että markkinat ovat vakaat, kilpailijoiden toiminta ennustettavaa ja kaikkien voitot pysyvät kohtuullisina. Peter Swenson (2002) puolestaan katsoo, että kilpailuasetelma tuotemerkkinoilla on keskeinen tekijä työnantajakantojen muodostumisessa, mutta ei anna niille yhtä selvää etusijaa kuin Bowman. Myös Swenson tulkitsee työmarkkinaratkaisut perimmiltään tuotemerkkinoilla syntyvien tarpeiden rajaamiksi, mutta korostaa, ettei niiden merkitys ole muita vaikuttimia poissulkeva. Swensonille ratkaisevia tekijöitä ovat kuitenkin tiettyjen teollisuudenalojen piirissä saavutetut yhteistyösuhteet yli luokkarajojen. Niin Saksasta kuin Ruotsista Swenson (1991b) tunnistaa tilanteen, jossa vientiteollisuuden työnantaja- ja työntekijäjärjestöt muodostavat kestävän yhteistyösuhteen keskitetyssä työmarkkinasopimisessa voidakseen hillitä kotimarkkinasektorin palkkapaineita.

Toimimalla kollektiivisesti yritykset kuitenkin pyrkivät myös vaikuttamaan valtioon ja valvomaan yritysten etuja suhteessa valtiolliseen (tai muutoin julkiseen) päätöksentekoon. Viimeksi mainittua tarkastelevat esimerkiksi Kevin Farnsworth ja Chris Holden (2006) ja Suomessa taloushistorioitsijat Jari Ojala ja Petri Karonen (2006), Mika Skippari (2005) sekä Juha-Antti Lamberg, Mika Skippari, Jari Eloranta ja Saku Mäkinen (2004).

Yritysten ja valtion suhdetta toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa jäsennettiin 1970- ja 1980-luvuilla ennen muuta korporatistisen käsitteen

²⁶ Vrt. kuitenkin Keith Sissonin myöhempi muotoilu, jonka mukaan industrial relations “is about the governance of the employment relationship in its totality, along with its economic, political and social implications”. Sisson 2008, 45.

avulla. Valtion, työväenliikkeen ja työnantajien (tai yritysten) keskinäinen ja keskitetty sopiminen nähtiin Pohjois-Euroopan maiden (uusklassisen konvergenssiodotuksen vastaisen) menestyksen selittäjänä. Heräsi kysymys, miten keskitetty sopiminen ja vieläpä koordinoitu ja solidaarinen palkkapolitiikka oli voinut tulla hyväksytyksi, kun selvää oli, että työnantajaosapuolen toiveisiin sellainen ei ollut kuulunut. Ruotsalaisen Walter Korven tulkinta 1980-luvun alussa oli, että korporatismi muotoutui työväenliikkeen ja erityisesti ammattiyhdistysliikkeen valtaresurssien ylivoimaisuuden vuoksi: työnantajat ja jossain määrin valtio joutuivat perääntymään vahvemman tieltä. Tätä tulkintaa Kathleen Thelen piti 1990-luvun alussa suorastaan universaalisti jaettuna – ja sitä hämmästyttävämpänä, että sen empiirinen pohja näytti kerrassaan romahtavan, kun Ruotsin työnantajat irtautuivat näyttävästi keskitetystä sopimisesta 1990-luvun alussa.²⁷

Korporatistimin romahdus osoittautui kuitenkin sikäli näennäiseksi, että Pohjois-Euroopan maiden työmarkkinat eivät muuttuneet Yhdysvaltain työmarkkinoiden näköisiksi, vaan eri ”malleja” erottavat peruspiirteet olivat selvästi jyrkämmin ankkuroitujen tekijöiden varassa kuin vain keskitetyn työmarkkinasopimisen. Tämä havainto antoi yhtäältä vauhtia mallipuheelle, jonka vaikutusvaltaisimmat edustajat ovat tanskalaisen Gösta Esping-Andersenin hyvinvointivaltioregiimit²⁸ ja angloamerikkalaiseen kulttuuripiiriin kiinnittyneiden political economy -tutkijoiden varieties of capitalism -tulkinnat. Näistä jälkimmäiset kiistävät eksplisiittisesti, että heidän tulkintansa kelpaisi historian tutkimuksen työkaluksi, mutta historiallisten kehityskulkujen, ”polkujen”, jäljittäminen on niin keskeinen osa lähestymistapaa, että pelkistetyimmillään evidenssi ”mallien” olemassaolosta samaistuu ”mallia” kantavan maan tai maaryhmän historiaan. Perustelu ”Suomen mallille” on usein yhtä kuin Suomen historian erityispiirteiden kuvaus.

Korporatismi(kirjallisuude)n kriisistä nousi myös uusi työnantajien roolin painotus. Kun korporatismi oli näköjään lopetettavissa työnantajien yksipuolisella päätöksellä, heräsi kysymys, millainen rooli heillä oli ollut sen käynnistämisessä. Varieties of Capitalism -otteen piirissä kapitalismin ja hyvinvointivaltion muotoja selitettiin yritysten koordinaatiotarpeilla, jotka liittyivät työmarkkinoihin (työvoiman laatu ja saatavuus) ja rahoitusmarkkinoihin (osakemarkkinat vai pankki). Valintojen tuloksena on joko liberaali markkinatalous (esim. Yhdysvallat) tai koordinoitu markkinatalous (esim. Saksa).²⁹

Varieties of Capitalism -otteen suorana sovelluksena tämän tutkimuksen aihepiiriin voi pitää Isabela Maresin teosta Politics of Social Risk. Ranskasta ja Saksasta keräämänsä aineiston perusteella Mares katsoo, että yritysten sosiaalipoliittinen preferenssi on työnantajien kontrollimahdollisuuden funktio. Yritysten kannanottoja sanelevat yrityksen koko, sen tuotannon osaamisintensivisyys ja työvoiman riskiprofiili eli oikeastaan tuotannollisen

²⁷ Thelen 1994, 107–124.

²⁸ Esping-Andersen 1990.

²⁹ Hall & Soskice 2001, 1–68.

työn alttius työtapaturmille. Suuret ja osaamisintensiiviset yritykset voivat Maresin mukaan melko helposti muodostaa liiton alansa ammattiliittojen kanssa ja suostua valtiointerventioon, jos sosiaalivakuutus jakaa riskiä yritykselle suotuisalla tavalla ja valtio huolehtii mahdollisesta vapaamatkustajan ongelmasta. Toimialojen väliset erot ovat Maresin mukaan paljon ratkaisevampia kuin kansalliset erot: suuret saksalaiset vientiteollisuusyritykset toimivat samoin kuin vastaavat ranskalaiset yritykset.³⁰ Mares jättää kuitenkin yritysten toimintaympäristön koko lailla huomiotta. Hänen analyysiinsä ei mahdu ajatus siitä, että työnantajilla kollektiivina olisi jokin muu intressi kuin se, joka on laskettavissa yhteen yksittäisten yritysten preferensseistä.

Maresin formaalia otetta paljon kiinnostavampi sovellus yritysstrategioiden nostamisesta keskiöön ovat jo edellä mainitun Peter Swensonin paljon keskustelua herättäneet tulkinnat luokkakompromisseista Yhdysvalloissa ja – ennen muuta – Ruotsissa.³¹ Swensonin näkemys on, että Ruotsin hyvinvointivaltiota selittää parhaiten vientiteollisuusyritysten ja vahvojen ammattiliittojen luokkakompromissi, jonka käyttövoimana oli työvoimapula. Suomessa ei vallinnut tutkimusajankohtana työvoimapulaa, eivätkä suomalaiset vientialojen ammattiliitot työnantajaliitoista puhumattakaan olleet niin vahvoja kuin läntisessä naapurimaassa, mutta Swensonin tulkinta korostaa entistään tarvetta kiinnittää huomio työnantajat-nimisen toimijan purkamiseen.³²

1.5 AINEISTOT JA TUTKIMUKSEN RAKENNE

Tutkimukseni lähdeaineiston keskeisen osan muodostavat Suomen Työntajain Keskusliiton asiakirjat. Tämä merkitsee olennaista sisällöllistä rajoitetta: Suomen Työntajain Keskusliiton aineistot eivät kuvaa kaikkien Suomessa toimineiden työnantajien toimintaa ja ajattelua. Vaikka keskusliitto oli nimellisesti kaikilla toimialoilla toimivien, niin suurten kuin pienten yritysten järjestö, painottui sen jäsenkunta teollisuuteen ja keskisuuriin ja suuriin yrityksiin. Liiketyöntajain keskusliiton tultua perustetuksi vuonna 1945, oli jako teollisuusaloihin ja palvelualoihin instituoitu myös järjestörakenteeseen. Eräiltä osin olen lisäksi täydentänyt kuvaa Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton aineistolla. Kun siis tässä tutkimuksessa puhun työnantajista, tarkoitan tosiasiaissa vain tietynlaisia työnantajia.

STK:n arkiston osalta on paikallaan myös teknisluonteinen huomautus: olen käyttänyt aineistoja kahdessa eri paikassa. Keskusliiton päätöksenteoelinten uudemmat (vuodesta 1956) pöytäkirjat liitteineen olivat tämän tutkimuksen aineistonkeruuvaiheessa Elinkeinoelämän keskusliiton arkistossa.

³⁰ Mares 2003a; Mares 2003b, 229–258.

³¹ Keskustelusta ks. Korpi 2006, 167–206.

³² Swenson 1991a, 1991b ja 2002.

Vanhemmat pöytäkirjat ja muu aineisto sen sijaan olivat Elinkeinoelämän keskusarkistossa Mikkelissä.

Järjestöjen hallinnon aineistojen lisäksi olen käynyt systemaattisesti läpi STK:n aikakausjulkaisun Teollisuuslehden, joka oli luonteeltaan sekä järjestön toiminnasta tiedottava että jäsenille yhteistä ”työnantajuutta” luova. Vastaavasti sosiaaliministeriön julkaisema Sosiaalinen Aikakauskirja toimi ministeriön tiedotuskanavana että kaikkia sosiaalisten kysymysten parissa puuhailevia yhdistävänä foorumina. Lainsäädäntöprosessia olen jäljittänyt komiteamietinnöistä ja valtiopäiväasiakirjoista. Nämä aineistot ovat keskeisessä roolissa, kun yritän jäljittää vanhuudenturvan ja elatusvelvollisuuden instituutioiden epäformaalia ja käsitteellistä tasoa. Suuren osan käyttämästäni aineistosta olen kerännyt vuosina 2007–2010 työskennellessäni työeläkejärjestelmän historiahankkeessa (Vauhkonen 2012a ja 2012b).

Tämän johdannon jälkeen kirjan empiirisen osan avaa, luvussa 2, tulkitani siitä, miten elatusvelvollisuus instituutui lakisääteisen vanhuudenturvan ”pohjakerrokseksi” prosessissa, jossa kaksi sinänsä toisistaan riippumatonta historiallista juurta solmiutuivat 1800-luvun puolivälissä hetkeksi yhteen. Luku esittelee myös tarinani kannalta keskeisten toimijoiden muotoutumisen. Luvun päättää ensimmäinen yritys kumota työnantajan elatusvelvollisuus lainsäädäntöteitse.

Luvussa 3 teemana on elatusvelvollisuuden sopeuttaminen osaksi työnantajien 1920-luvulla omaksumaa strategiaa, jonka ytimessä oli pyrkimys vastustaa työehtosopimuksia. Sopeuttaminen tapahtui olennaisesti ilman työnantajien suurta panosta ja kokonaan instituution toimeenpanon ja ajatusmuotojen tasolla. Sen lopputuloksena elatusvelvollisuuden toinen historiallinen sisältö – työntekijän oikeus – pyyhkiytyi näkyvistä.

Neljännessä luvussa tutkin, miten elatusvelvollisuus selviytyi siitä, että pakollinen vanhuusvakuutus otti ensimmäisen askeleensa samoin kuin sitä, miten työehtosopimusten läpimurto vaikutti työnantajien elatukselle antamaan kontekstiin. Luvun tärkeänä teemana on myös kysymys siitä, mikä merkitys keskusliiton toiminnassa oli työnantajajärjestön jäsenten näkemyseroilla.

Luku 5 alkaa elatusvelvollisuuden muuntamisyrittäksen kuvauksella. Käy ilmi, että 1940-luvun lopulla elatus oikeutena -tulkitinta alkoi tehdä osittaista paluuta vasemmistopuolueiden ajattelussa. Kansaneläkeuudistus 1950-luvun puolivälissä osoittautuu Suomen vanhuudenturvan historiassa harvinaiseksi syrjäyttämistapaukseksi, mutta ei kuitenkaan sellaiseksi, joka olisi vaikuttanut elatusvelvollisuuteen.

Kuudennessa luvussa työnantajan elatusvelvollisuus tulee tiensä päähän. Ei kuitenkaan suurella pamauksella, vaan hiljaa hiipuen sitä mukaa kuin vanhuudenturvan muut kerrokset rakentuvat. Ratkaiseva muutos on työeläkejärjestelmän synty 1960-luvun alussa, ja siksi olen vienyt sen kuvauksen yksityiskohtaisemmalle tasolle kuin muut teemat. Luvussa osoittautuu, että institutionaalisisessa muutoksessa olennaisia asioita tapahtuu arkisessa toi-

meenpanossa, ei vain eduskunnan täysistunnossa tai työmarkkinajärjestöjen sopimusneuvotteluissa.

Kirjan päättää päätelmäluku.

2 INSTITUUTION SYNTY

2.1 ISÄNNÄN VELVOLLISUUS, PALKOLLISEN SUOJA

Työnantajan elatusvelvollisuuden synnyn voi jäljittää uuden ajan alkuun. Mentaalisesti elatusvelvollisuuden perustana oli paternalistinen käsitys kuuliaisuuden ja suojelun vaihtosuhteesta, jossa alemman palvelusvelvollisuutta vastasi ylemmän huolenpitovelvollisuus. Paternalististen suhteiden esikuvana oli isän ja lapsen suhde, joka ei kuitenkaan rajoittunut biologiseen perhesuhteeseen, vaan sulautui samasta maatilasta toimeentulonsa saavien kokonaisuuteen, jonka päänä oli *pater familias*.³³ Oikeudellisen muodon ajatukselle antoi niin sanottu laillisen suojelun järjestelmä, joka kehittyi Ruotsissa 1500-luvulla. Laillisen suojelun varhaisten säädösten mukaan jokainen omaisuudeton ja ammatiton – s.o. muut kuin aateliset, maanomistajat ja kaupunkien porvarit – voitiin ottaa valtakunnan sotaväkeen, jos hän ei ollut jonkun aatellisen tai porvarin palveluksessa. Tarkoituksena oli näin varmistaa kasvavan suurvallan niukan työvoiman tehokas käyttö joko maatalouden tai sotavoiman palveluksessa.

Käytännössä laillisen suojelun järjestelmä merkitsi siis väestön jakamista kahtia suojelun tarpeessa oleviin ja sitä antamaan kykeneviin. Jaottelu tuotti palkollisen käsitteen tarkoittamaan henkilöä, joka oli pestautunut vuoden mittaiseen palvelukseen ja siten saanut suojelun sotaväenotoilta. Vastaavasti kehittyi irtolaisen käsite merkitsemään sitä, jolta laillinen suojelu puuttui. Irtolaisuus täsmeytyi käytännössä tarkoittamaan työkykyistä köyhää ja vaivainen taas työkyvyttömiä köyhää. Erottelulla oli merkitystä, sillä vaivaisista huolehtiminen muodostui paikallisyhteisön ja seurakunnan tehtäväksi, kun taas irtolaisuus oli ensi sijassa järjestysvallan ja siten valtion asia.³⁴

Ruotsin ensimmäinen varsinainen palkollissääntö annettiin 1686.³⁵ Sen sisältönä oli ennen muuta rajoittaa yksittäisen maanomistajan palkollisten määrää. Järjestyksessä toinen palkollissääntö, vuodelta 1739, oli ensimmäinen, jossa isännälle asetettiin velvollisuuksia palkollisen elatukseen nähden. Palkollissäännössä kiellettiin isäntää irtisanomasta palkollistaan, joka oli palvellut uskollisesti parhaat vuotensa ja tullut sen aikana muiden palvelukseen kelpaamattomaksi. Tällaista vaivaista ei saanut passittaa seurakunnan armoille tai kerjuulle, vaan isännän oli huolehdittava palkollisen elannosta

³³ Opettihan jo uskonpuhdistaja: ”Vanhempien määräysvallasta johtuu ja haarautuu kaikki muu valta. [...] Näin kaikki ne, joita sanotaan käskijöiksi, ovat vanhempien sijaisia: heidän hallitsemisvaltansa täytyy olla peräisin vanhemmilta.” Luther 1979 [1529], 50.

³⁴ Pulma 1994, 29.

³⁵ Kungliga Majestets Stadga och Förordning, angående Tjenstefolck och Legohion, samt åtskillige härtils där wid förelupne missbruk och oordningar. [23.11.1686] Samling utaf kongl. bref, stadgar och förordningar angående Sweriges Rikes commerce, politie och oeconomie.

tämän kuolinpäivään saakka. Parhaiden vuosien täsmällisestä lukumäärästä säännös vaikenä, se kirjasi vaatimukseksi vain ”*många år*”. Työkyvyttömyys taas muotoiltiin suhteelliseksi: elatusta sai palkollinen, joka ei enää kelvannut toisen palvelukseen, mutta kuitenkin voimainsa mukaista työtä vastaan. Ei siis edellytetty, että työkyvyttömyys olisi ollut täydellistä.³⁶ Palkollissääntö uusittiin 1805, mutta elatusvelvollisuudesta säätävä pykälä säilyi asiallisesti ennallaan. Elatuksen kohteena kyseeseen tulevien joukkoa kuitenkin rajattiin hieman ottamalla mukaan säännös, jonka mukaan velvollisuus koski vain palkollisia, jotka olivat tulleet isännän palvelukseen viimeistään 30-vuotiaina. Vaadittavan palveluksen kestoa ei edelleenkaan täsmennetty.³⁷

Tässä vuoden 1805 asussaan elatusvelvollisuudesta tuli osa Suomen suuriruhtinaanmaan lainsäädäntöä. Vaikka palkollissäännön taustana olivat maataloustyön tarpeet, lukeutuivat säädöksen piiriin myös palvelijat, käsityöläisten oppipojat ja kisällit ja kaikki muutkin, jotka ajan lainsäädännön mukaan eivät olleet vapaita kulkemaan – mukaan lukien alkuuskeliaan ottavan teollisuuden työntekijät.³⁸ Oli luontevaa, että palkollissäännön määräykset olivat mielessä niillä konservatiivisesti asennoituneilla virkamiehillä, jotka valmistelivat 1830- ja 1840-luvuilla uutta vaivashoitoasetusta reaktion kiertelevän kerjäläisyyden yleistymiseen. Ajankohdan johtaviin virkavallan käyttäjiin kuului, kaikkea muuta kuin liberaalisesti asennoitunut Lars Gabriel von Haartman luonnehti laillisen suojelun järjestelmän taustalla olleen patriarkaalisuuden jo murtuneen ja säädösten siksi kaipaavan uudistamista. Seuranneessa keskustelussa (ns. suuri pauperismikeskustelu) esiintyi myös liikkuvuuden vapauttamista kannattavia mielipiteitä, mutta valtionjohdon ajattelua leimasi lähinnä pyrkimys sidosten lujittamiseen yhteiskuntarauhan nimissä. Sidosten lujittamista toteutettiin täsmenämällä laillisen suojelun järjestelmää kahdella uudella säädöksellä, joiden piiriin lohkesi myös aiemmin pelkän palkollissäännön varassa olleita asioita. Toinen näistä oli Asetus laillisesta suojeluksesta ja kuinka suojeluksettomia persoonia menetettävän pitää (14.1.1852), jolla irtolaisuus erotettiin palkollissäännöstä erillisen sääntelyn piiriin. Toinen oli Asetus yhteisestä vaivaistenholhouksesta Suomen suuriruhtinaanmaassa (22.3.1852).³⁹

Vuoden 1852 vaivashoitoasetus sääteli järjestyksen, jossa vaivaisen avunsaantimahdollisuudet oli tutkittava, ennen kuin seurakunnan oli hoidettava asia. Ensisijaisesti elatusvelvollisia kenen tahansa kohdalla olivat sukulaiset ylenevässä ja alenevässä polvessa. Palkollisista huolen saivat kuitenkin pitää isännät: asetuksen 22. pykälän mukaan isännän oli huolehdittava siitä, että

³⁶ Förnyad Legohions-Stadga, 7:1. [21.8.1739] Utdrag utur alle ifrån 1729 års slut utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer.

³⁷ Kongliha Majestets Nådiga Lego-Stadga För Husbönder och Tjenstehjon. (15.5.1805), 3:7. Samling af de i Stor-Forstendömet Finland gällande och intill år 1855 utkomne Författningar.

³⁸ Oppipoikien ja kisällien asemaa tosin sääteli myös ammattikuntalaitos. Bruun 1979, 3; Haapala 1986, 62.

³⁹ Ståhlberg 1893, 21–22; Nygård 1985, 37–42; Pulma 1994, 55–56; Kalleinen 2001, 195–198.

palkollinen ei vuosipalveluksen kestäessä päätenyt vaivashoidon rasiuksek-si. Pitkääaikaisen palkollisen kohdalla huolenpito jatkui palveluksen päätty-misen jälkeenkin, ja tässä kohdin asetuksen 23. pykälä toisti palkollissään-nön kolmannen luvun seitsemannen pykälän sellaisenaan. Siis mitään palve-luksen kestoon liittyvää rajausta ei tehty. Erona kuitenkin oli, että vaivashoi-toasetuksen mukaan elatukseen oikeutettu palkollinen sai turvata vaivashoi-toon siinä tapauksessa, että isäntä tai tämän perilliset eivät elantoa kenneet tarjoamaan. Jäi siten vaivashoidon järjestäjien asiaksi velkoa isännältä tai tämän perillisiltä elatuksen kulut.⁴⁰

Palkollissäännön (1805) ja vaivashoitoasetuksen (1852) ollessa voimassa yhtä aikaa työnantajan elatusvelvollisuus tuli perusteltua kahdelta suunnalta. Työnantajan elatusvelvollisuus *sekä* rajoitti vaivaisista paikallisyhteisön – eli toisten isäntien – kannettavaksi tulevia velvoitteita *että* loi palkolliselle tietyn oikeuden isäntäänsä nähden ja säätelä siten työnantajan ja työntekijän suh-detta. Elatusta vaille jäänyt palkollinen saattoi näet vaatia oikeutta virkaval-lalta, ainakin teoriassa. Elatusvelvollisuus täytti näin tässä tutkimuksessa omaksumani instituutiokäsitteen peruskriteerin: se oli toimeenpantavissa kolmanteen (eli julkiseen valtaan) vetoamalla.

2.2 VAIVASHOITOASETUS TÄSMENTÄÄ ELATUKSEN KRITEERIT

Kuten edellä mainittu von Haartmanin näkemys osoittaa, käsitys laillisen suojelun vanhentuneisuudesta syntyi itse asiassa jo samaan aikaan kuin sii-hen liittyviä instituutioita edelleen formalisoitiin.⁴¹ Laillisen suojelun järjes-telmä kumottiinkin ja elinkeinovapaus toteutettiin sarjalla lainsäädäntöuu-distuksia 1850-luvulta 1880-luvulle. Kolmelle vuosikymmenelle ulottuneiden uudistusten myötä Suomeen luotiin lainsäädännölliset puitteet liikkumisra-joituksista vapaalle palkkatyölle, ja vastaavasti purettiin kaupankäynnin ja teollisuuden harjoittamisen merkantilistiset rajoitukset.

Vaikka laillisen suojelun palveluspakko purettiin 1865 uusimalla palkol-lissääntö⁴², jäivät lailliseen suojeluun pohjautuneet ajatusmuodot ja niitä vastaavat käsitteet elämään muissa säädöksissä. Esimerkiksi irtolaisuutta säädeltiin edelleen omalla laillaan, vaikka vuoden 1883 uudistus rajasi sen alan selvästi kapeammaksi. Kun työn perässä kulkeminen oli tullut lailliseksi, soveltui irtolaisuussyte lähinnä ”siveettömyyden ja pahantapaisuuden”

⁴⁰ Hans Kejsersliga Majestets nådiga förordning, angående allmänna fattigvården i Storf. Finland. [22.3.1852] Samling af placater, förordningar, manifest och påbud, samt andre allmänna handlingar, hwilka i Stor-Furstendomet Finland sedan 1808 års början ifrån trycket utkommit. Fjortonde delen, 1851–1852, 201–233.

⁴¹ Tähän kiinnittää huomiota myös Ståhlberg 1893, 31.

⁴² Hans Kejsersliga Majestäts Nådiga Legostadga för husbönder och tjenstehjon. Författningssam-ling 1865/2 [30.1.1865].

(käytännössä alkoholistien ja prostituoitujen) kontrollointiin. Palveluspakon purkamisesta riippumatta isännänvalta (*husbondevælde*) jäi sellaisenaan voimaan, ja maatilojen ja kaupunkilaiskotien aputyövoiman – renkien, piikojen, palvelijattarien – näkökulmasta työolot pysyivät hyvin samoina kuin ennen vapaan palkkatyön mahdollistamista.⁴³

Aikalaistodistajana tämän havaitsi Yrjö Koskinen, joka moitti Kirjalliseen kuukausilehteen kirjoittamassaan artikkelisarjassa Työväenseikka (1874) ”ekonomistalaisia” uudistajia siitä, että laillinen suojelus oli kyllä hävitetty, mutta vaivahoito jätetty ennalleen. Koskiselle oli ilmiselvää, että teollistuminen ja kaupungistuminen toisivat mukanaan samat ongelmat, jotka ”Euroopan viljelysmaissa”⁴⁴ oli jo kohdattu, ellei taitavasti ongelmia ennakoimalla onnistuttu niiltä välttymään. Koskinen kannatti kyllä liikkumisen vapautta, mutta sitä oli hänen mielestään säädeltävä tarkemmin. Nyt tapahtui, ”että työmies lähtee kotipitajästään työnhaulle kaukaisiin seutuihin ja jääpi sille tielle vuosikausiksi jättäen perheensä Jumalan ja seurakunnan haltuun”.⁴⁵ Elatusvelvollisuutta sinänsä Koskinen ei juuri kommentoinut, mutta ”tehtaanisäntien” velvollisuudentuntoa kohtaan Koskinen tunsu epäluottamusta, joka tuli leimaamaan monen myöhemmänkin kommentaattorin ajattelua. Lain kirjaimesta monet tehtailijat eivät Koskisen käsityksen mukaan pitäneet lainkaan lukua.⁴⁶ Jatkossa huomataan, että erityisesti työväenliikkeen piirissä katsottiin työnantajan elatusvelvollisuuden olevan kuollut kirjain, jota työnantajat tuon tuostakin kiersivät.

Koskisen puheenvuoro oli ajankohtainen kiistakirjoitus asiassa, joka tuli säätyvaltiopäivien ratkaistavaksi 1877. Vaivahoitoasetusta (1852) oli jatkuvasti arvosteltu sen vaivahoitoyhdykskunnalle aiheuttamista rasituksista, ja vuosien 1867–1868 nälkäkatastrofin jälkeen oli selvää, että vaivahoito ei tuottanut tuloksia. Koskinen pani toivonsa valtion sääntelyvoimaan ja sivistyneistön kykyyn kohottaa työväestö toimeliaaksi kansankunnan jäseneksi muun muassa säästöpankkilaitoksen avulla. Säätyjen ratkaisu sen sijaan oli painottaa jokaisen vastuuta omasta toimeentulostaan ja rajoittaa kunnan apuun oikeutettujen piiriin varsin suppeaksi. Liberalismin hengessä ongelmien tulkittiin johtuvan siitä, että köyhiä holhottiin liikaa. Työkykyiseksi arvioitujen köyhien kohtelua uusi asetus kiristi.⁴⁷ Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä kuitenkin on, että säädöt eivät katsoneet oman vastuun painottamisen merkittävään läheisten ja työnantajan elatusvelvollisuuden keventämistä – päin vastoin.⁴⁸

⁴³ Ståhlberg 1893, 31–46, 116–124, 156; Haapala 1986, 62, 90; Kekkonen 1987, 154, 299; Bruun 1979, 4; vrt. Rasila 1982, 21.

⁴⁴ Koskinen 1874a, 1. Nykylukijaa kenties hämmäntävästi Koskisen käännös latinan *culturasta* ei tee eroa hengen ja maan muokkaamisen välille. Tässä ei siis ole puhe maataloustuotannosta.

⁴⁵ Koskinen 1874c, 197.

⁴⁶ Koskinen 1874c, 225.

⁴⁷ Pulma 1994, 68; Jaakkola 1994, 110.

⁴⁸ Hellsten 1993, 139; Jaakkola 1994, 110–116; vrt. Niemelä 1988, 17.

Työnantajan elatusvelvollisuuden kannalta vuoden 1879 vaivaishoitoasetus on sikäli erityisen merkittävä, että siinä ensimmäisen kerran täsmennettiin elatusvelvollisuuden kriteerit. Asetuksen kyseiset pykälät kuuluivat kokonaisuudessaan seuraavasti.⁴⁹

5 § Palkollisista sekä muista maatilalle, sahalle, ruukille, kaivokselle, vapriikille tahi hantvärkille asetetuista työmiehistä ilman varsinaista maanviljelystä, niin myös heidän vaimoistansa ja kotona olevista alaikäisistä lapsista, kun ne oleskelevat samassa kunnassa kuni mies tahi isä, pitääköön isäntä tahi työnteittäjä huolta, niin että ne sillä ajalla, jona työnsopimus kestää, eivät lankea vaivaishoidolle rasitukseksi, elleivät kovemmat taudinkohtaukset, suuremmat tapaturmat tahi muut erinomaiset syyt vaadi sitä väliin tulemaan.

6 § Jos palkollinen tahi muu työntekijä, josta 5 §:ssä mainitaan, on saman isännän luona palvellut vähintäänkin 25 vuotta ja sillä ajalla saanut sellaisen kivulaisuuden tahi tullut niin jaksamattomaksi, ett'ei enää voi itseänsä elättää, olkoon hänellä oikeus saada, työtä vastaan voimia myöten, kuolinpäivään asti ylöspittoa isännältänsä tahi, milloin niin kohtuulliseksi nähdään, hänen perillisiltään.

Erona vuoden 1852 säännöksiin oli, että palkollissääntöön ei enää viitattu ja että työsuhteen kestäessä voimassa olevaan huolenpitovelvollisuuteen oli sisällytetty myös työntekijän perhe. Kuudennen pykälän säätämät kriteerit poikkesivat aiemmista siinä, että palvelukseen tulon yläikäraja oli poistettu, mutta palvelusajaksi vaadittiin 25 vuotta – puhe parhaista vuosista oli saanut täsmällisen ilmaisun. Poistettu oli myös maininta siitä, että elatusta voisi vaatia kunnalta, jos isännältä ei sitä liikenisi. Tässä mielessä työnantajalle asetettua velvollisuutta oli siis kiristetty. Työkyvyttömyyttä uusittu säännös sen sijaan käsitteli samoin kuin aiemmatkin, ja elatukseen oikeutettu oli se, joka ei enää kyennyt entiseen työhönsä. Täyttä työkyvyttömyyttä ei siis vaadittu.

Valtiopäivien talousvaliokunta perusteli työnantajan elatusvelvollisuutta tässä yhteydessä merkille pantavalla tavalla: elatus oli valiokunnan mukaan ”paljaan oikeuden” teko.⁵⁰ Tulkitsen, että paljaalla oikeudella valtiopäivämiehet viittasivat palkollissääntöjen ja laillisen suojelun maailmaan. Heidän mielessänsä oli se 1700-luvun alkupuolelta asti vallinnut tilanne, jossa palkollisella oli myös laillinen oikeus odottaa palvelunsa tulevan aikanaan palkituksi elämänikäisen elatuksen muodossa. Tulkintaa tukee mielestäni myös se, että irtolaisuuslainsäädäntöä väitöskirjassaan 1890-luvulla tutkinut K. J. Ståhlberg piti selvänä, että elatusvelvollisuus oli voimassa (ja siis suojeli elätettävää palkollista irtolaisuussyytteiltä) vain elatusvelvollisen omassa kunnassa. Jos elatukseen oikeutettu lähti vaeltamaan kotikunnastaan, ei hän

⁴⁹ Keisarillisen Majesteetin armollinen asetus yleisestä vaivaishoidosta Suomen Suuriruhtinaanmaassa. Asetuskokoelma 1879/10 [17.3.1879].

⁵⁰ Hellsten 1993, 140.

voinut enää vedota elatusvelvollisuuteen. Tässä mielessä oikeuden jatkuvuus oli todellakin vahvaa, niin kuin Jukka Kekkonen muotoilee.⁵¹

2.3 VALTIOBYROKRATIA TUO SOSIAALIVAKUUTUKSEN SUOMEEN

Elatusvelvollisuuksien maailma oli säädynmukaisen elämän ja Jumalan säättämän kohtalon maailmaa, jonka ytimessä olivat paikallisuus ja paikallaanolo. Elatusvelvollisuuksien ohella tärkeä osa köyhäinhoidon säätelyä olivatkin kotipaikkasäännökset. Paikallisyhteisön kannettavaksi tulevia kuluja koetettiin leikata sekä säätämällä yhteisön tietyille jäsenille asemansa tai roolinsa perusteella ensisijainen elatusvelvollisuus että rajaamalla sitä yhteisöä, jonka jäsenistä oli kysymys.

Liikkumisen rajoituksista vapaan palkkatyön syntyminen ja teollisuuden kasvu merkitsivät tarvetta ratkaista toimeentuloturvan ongelmia jotenkin muuten kuin suku- ja paikallisyhteisön avulla. Siinä vaiheessa, kun asia alkoi ajankohtaistua Suomessa, oli modernisaation eurooppalaisissa edelläkävijämaissa eli Yrjö Koskisen sanoin ”viljelysmaissa” ehditty rakentaa tai ainakin suunnitella ratkaisuksi sosiaalivakuutusta. Mallimaa oli Saksa, jossa palkkatyöläiset turvattiin 1880-luvulla sairauden, tapaturman tai vanhuuden aiheuttaman työkyvyttömyyden varalta pakollisella vakuutuksella. Vakuutuksen kustansivat työntekijät itse tasasuurin osuuksin työnantajan ja valtion kanssa. Pakollisten vakuutusten tavoitteena ei niinkään ollut rakentaa sosiaaliturvaa kuin poistaa työväenliikkeen mobilisaation syitä samalla kun sen etenemistä tukittiin repression keinoin. Yhtä kaikki, niistä on tullut kirjallisuudessa sosiaalivakuutuksen juuri.⁵²

Suomeen sosiaalivakuutuksen ideoita toivat erityisesti oppineet virkamiehet, Pauli Kettusen sanoin perifeerisen maan avantgardistinen eliitti.⁵³ Virkamiesjoukkoa laajensi muun muassa valtion pyrkimys vastata teollisten elinkeinojen ja kaupallisen vakuutuksen organisoitumiseen. Keskeisiä toimintaympäristöjä olivat 1865 perustettu tilastollinen päätoimisto, 1884 perustettu teollisuushallitus, sen alaisuuteen 1889 perustettu ammattientarkastus ja 1891 perustettu vakuutustarkastus. Näissä organisaatioissa alettiin muun muassa tuottaa sellaista tilastollista tietoa palkkatyöstä ja elinoloista, joiden perusteella valtiobyrokratia saattoi tunnistaa puutteita olevissa oloissa ja ehdottaa niihin edistyksellisiä ratkaisuja.⁵⁴

Paitsi kiinnostus ja kyky seurata ulkomaiden tapahtumia virkamieskunnalla oli myös luonteva mahdollisuus verrata kasvavan palkkatyöntekijöiden joukon turvan tarpeita siihen ainoaan ryhmään, joiden elanto oli jo aiemmin

⁵¹ Kekkonen 1987, 299.

⁵² Näin esim. sosiaalipolitiikan perusoppikirja Helne ym. 2003, 55.

⁵³ Kettunen 2006a, 224; Kettunen 2006b, 288.

⁵⁴ Kettunen 1994, 56–59; Vauhkonen 2015, 14–19; Haatanen 1992, 20–24.

ollut raha- tai raha- ja luontoispalkkauksen varassa, eli maalliseen ja hengelliseen virkamiehistöön. Vuodesta 1688 alkaen kruunun virkamiehillä oli lailla säädetty oikeus nauttia palkkaa virastaan vanhuuden heikkona ja työkyvyttömänäkin. Järjestelmä muuttui 1826, kun ns. sääntöpalkkaisille siviilivirkamiehille taattiin viimeksi nautitun palkan suuruinen eläke 35 vuoden palvelun jälkeen ja 65 ikävuodesta alkaen. Sotilaiden ja hengenmiesten vastaavat järjestelyt olivat yksityiskohdissaan omintakeisia, mutta palvelusajan ja iän yhdistelmä samoin kuin luopuminen työkyvyttömyyden (nimellisestäkin) vaatimuksesta vakiintuivat 1800-luvun mittaan myös näiden järjestelmien osiksi.⁵⁵

Ulkomaisten kokemusten informoima virkamies-avantgardismi johti 1889 ensimmäisen sosiaalivakuutusta pohtivan komitean asettamiseen. Työn otsikkona oli työväenvakuutus, sillä ratkaistavaksi pulmaksi koettiin juuri äskettäisten lakiuudistusten luoman vapaan palkkatyön tekijöiden toimeentulon turva. Muut olivat joko oman omaisuutensa tai virkansa varassa tai sitten näiden palkkollisia. Saksaan päin katsellen komitea arvioi, että vakuutus voisi olla otollinen tapa järjestää toimeentulo työkykynsä menettäneille. Enemmistö kuitenkin katsoi, ettei pakollinen vakuutus voinut tulla kyseeseen sen enempää sairauden kuin vanhuuden turvanakaan ja ettei valtiolla voinut olla asiassa roolia. Ajankohtaiset tarpeet näet täytti työnantajan elatusvelvollisuuden ja kunnallisen vaivahoidon yhdistelmä, ja vanhuuden toimeentuloa voitaisiin parhaiten paikata edistämällä säästämistä esimerkiksi säästöpankkilaitoksen avulla.⁵⁶

Komitean työn seurauksena oli kuitenkin yksi lainsäädäntöuudistus, nimittäin työtapaturmien korvaamista säätelevä vuoden 1895 laki työnantajan vastuunalaisuudesta työntekijälle syntyneestä ruumiinvammasta. Siinä luovuttiin korvausten syyllisyysperusteesta ja tunnustettiin se sosiaalivakuutukselle ominainen lähtökohta, että työsuhteeseen kuului riskejä, joiden seurauksista työnantajan oli kohtuullista vastata, koska oli nauttinut myös työn hedelmistä. Vastuun kantamiseksi työnantajan oli otettava vakuutus kuolemantapauksen ja pysyvän tai hyvin pitkäaikaisen työkyvyttömyyden varalle. Pakollisen vakuutuksen piiriin oli rajattu vain osa työntekijöistä, nimittäin ne, joiden katsottiin olevan vaaralle alttiissa työssä. Esimerkiksi yksikerroksisen talon rakentaminen ei tähän joukkoon kuulunut.⁵⁷

Tapaturmankorvauslaki oli ensimmäinen sosiaalivakuutuksen alaan luettava lainsäädäntöuudistus Suomessa. Myöhemmän kehityksen kannalta on kiintoisaa panna merkille, että pakollinen vakuutus organisoitiin yksityisten vakuutusyhtiöiden varaan. Tämän eräänä seurauksena oli se, että tapaturmavakuutuksen järjestämisestä tuli itse asiassa tehdasteollisuuden työnantajien ensimmäinen työvoiman käyttöä koskevan yhteistoiminnan muoto, ku-

⁵⁵ Hannikainen 2012a, 24–25.

⁵⁶ Hellsten 1993, 148–150.

⁵⁷ Kettunen 1994, 46–55.

ten Pauli Kettunen huomauttaa.⁵⁸ Voidaan myös tulkita, että vuoden 1895 laki siirsi yhden erittäin tarkkarajaisen tapausten joukon pois työnantajan elatusvelvollisuuden piiristä. Ilman pakollista vakuutusta työkyvyttömäksi tulleen työntekijän toimeentulo olisi näet ollut työnantajan elatuksen varassa, jos vain palvelusvuosia oli riittävän monta. Oliko näin myös käytännössä, jää kuitenkin tämä tutkimuksen ulkopuolelle.

Vanhuudenturvan suhteen työväenvakuutuskomitea luotti yksilölliseen ja vapaaehtoiseen säästämiseen ja ajatteli muun muassa säästöpankkilaitoksen voivan palvella tätä tarkoitusta. Toinen vaihtoehto olivat työväen omat apukassat. Niitä alettiin perustaa teollisuuden piirissä 1880-luvulla työnantajien tuella ja usein aloitteesta. Tässäkin ulkomaisia esikuvia oli tarjolla runsaasti, olivathan apukassat jo keskiaikaisen kiltalaitoksen keskeinen toimintamuoto. Todellista merkitystä vanhuudenturvan kannalta kassoilla ei tullut olemaan, sillä elinkorkoa tarjoavissa kassoissa oli vuonna 1890 vain runsaat 1000 jäsentä, kolmisen prosenttia teollisuuden koko työvoimasta ja häviävän pieni murto-osa koko työväestöstä. Sairauskassat olivat paljon suosituimpia, mutta niidenkin jäsenyys rajoittui vain käsityöläisiin ja vakiintuneimpiin tehdastyöläisiin. Yhtä kaikki, tätä lupaavaa oma-avun ja itsekasvatuksen välinettä säätelemään annettiin 1897 apukassa-asetus, jolla eri etuuslajeja myöntävät kassat erotettiin hallinnollisesti toisistaan ja asetettiin viranomaisvalvontaan.⁵⁹

Pakollinen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus ja siitä maksettava eläke tekivät läpimurron eduskuntauudistuksen myötä. Sosialidemokraattiseksi puolueeksi Suomessa 1903 uusiutunut työväenpuolue otti ohjelmaansa muiden tavoitteiden ohella kansanvakuutuksen, joka olisi kustannettu verovaroin. Muut uudet puolueet seurasivat perässä, ja niinpä ensimmäisten eduskuntavaalien aikaan puolueohjelmat olivat samoilla linjoilla pakollisen vakuutuksen tarpeesta sinänsä, vaikka rahoitustavasta, hallinnosta ja etuuksista näkemykset hajautuivat.⁶⁰

Tämä tavoitteiltaan yhtenäistynyt reformismi näkyy hyvin kahden säätyvaltiopäivien viimeisinä vuosina asetetun komitean työssä. Vuosina 1904–1908 työskennelleen invalideittivakuutuskomitean mietintö ehdotti vanhuuden aiheuttaman työkyvyttömyyden turvaksi kaikille 15 vuotta täyttäneille pakollista vakuutusta, jonka kustannukset olisi jaettu työntekijöiden ja työnantajien kesken. Vakuutuksen hallinto olisi järjestetty eduskunnan alaiseen Yleiseen Vakuutuslaitokseen, jota johtamaan olisi valittu myös vakuutettujen edustajia.⁶¹ Työväenlainsäädäntöä tarkastamaan asetettu komitea (1906–1907) taas teki kolmiosaisessa mietinnössään ehdotuksia teollisuus-

⁵⁸ Kettunen 1994, 53.

⁵⁹ Jaakkola 1994, 149–155. Apukassoja ei kuitenkaan pidetty vakuutusmuotona, eikä niitä asetettu 1891 perustetun vakuutustarkastuksen vaan teollisuushallituksen valvontaan. Pellinen 1992, 56.

⁶⁰ Niemelä 1988, 22–23.

⁶¹ Hannikainen 2012a, 38–41; Hellsten 1993, 164–173; Invalideittivakuutuskomitea julkaisi työnsä aikana useita niteitä tilastollisia tietoja ja mm. selvityksen Saksan vakuutusjärjestelmästä. Varsinainen mietintö oli komitean viides julkaisu ja se painettiin 1908.

työhön, työsuojeluun, ammattientarkastukseen ja sosiaalivakuutukseen liittyen. Kolmiosaisen mietinnön kantavana ajatuksena oli työmarkkinasuhteiden järjestäminen pariteettisesti. Komitea ehdotti mm. perustettavaksi työneuvostoa, johon työnantajat ja työntekijät olisivat saaneet edustajansa jäseniksi, ja pakollista, kassaperustaista sairausvakuutusta.⁶²

Näitä kahta komiteamietintöä yhdisti niiden yksimielinen valmius puuttua yrittäjän ja yksilön vapauden piiriin kuuluviksi katsottuihin asioihin tavalla, josta 1890-luvulla ei ollut suinkaan vallinnut yksimielisyys. Merkillepantavaa oli sekin, että komiteoiden kokoonpano oli porvarillinen⁶³ ja puhetta johtamassa kaksi vanhasuomalaista Augustia: invalideiteetikomiteassa Hjelt ja työväenlainsäädäntökomiteassa Ramsay. Molemmat kuuluivat oppineeseen virkamieseliittiin. August Hjelt (1862–1919) oli paitsi valtiopäivämies ja senaattori myös tilastollisen päätoimiston johtaja. Taustaltaan aristokraattinen August Ramsay (1859–1943) oli hänkin hetken senaattorina, mutta merkittävimmän panoksensa hän antoi vakuutusalan ja -valvonnan pioneerina Suomessa.⁶⁴ Voidaankin sanoa, että pakollisen vanhuusvakuutuksen, eläkejärjestelmän, puolesta puhuivat 1900-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä sekä työväenliikkeen vaatimukset että virkamieseliitin asian-
tuntemus.

Sosiaalivakuutuksen eteneminen pysähtyi autonomian ajan loppuvuosisiksi sekä keisarivallan vanhakantaisuuteen että monien kotimaisten poliittisten toimijoiden vastustukseen, jonka osatekijänä olivat elinkeinorakenteen toiseikat. Talonpoikaisyhteiskunnassa on vaikea ajaa läpi teollisuusyhteiskunnan reformeja, kuten Olli Kangas muotoilee.⁶⁵ Työnantajien näkökulmasta olennaista kuitenkin oli, että samaan aikaan ja samoissa paikoissa näytti syntyvän myös pitkälle meneviä ajatuksia sellaisista työsuhteen järjestämisen tavoista, joissa työnantajalla – isännällä – ei enää olisikaan yksiselitteistä oikeutta määrätä yksilöllisesti työn ehdoista ja työoloista. Siinä missä vanhasuomalaiset pitivät esillä valtion johtamaa sosiaalipoliittikkaa, nostivat liberaalimmin asennoituneet esille kollektiivisopimukset.⁶⁶

Sosiaalivakuutuksen ja työmarkkinareformien yhteenkietoutuminen tehostui itsenäistymisen kynnyksellä. Senaattiin perustettiin 1917 sosiaalitoimituskunta, jonka alle koottiin kauppa- ja teollisuustoimituskunnassa olleet teollisuutta ja sen työväkeä koskevat asiat kuten työtilastotoimisto. Vaivahoidon asiat puolestaan siirrettiin siviilitoimituskunnasta. Sosiaalitoimituskunnan alaisuuteen perustettiin sosiaalihallitus. Tämän jälkeen palkkatyötä, sen tekijöitä ja työn ehtoja koskevat asiat olivat samassa hallintoyksikössä, ja vieläpä sellaisessa, jonka nimessä ja johtavien virkamiesten itseymmärryksessä päällimmäisenä teemana olivat sosiaaliset tavoitteet.

⁶² KM 1907:17; Mansner 1981, 127–128.

⁶³ Komitean kahdeksasta jäsenestä yksi edusti sosiaalidemokraatteja.

⁶⁴ Pellinen 1992, 59.

⁶⁵ Kangas 1988, 84; Kangas 1991, 160–161; Turunen 1982.

⁶⁶ Teräs 1995, 156.

On paikallaan tehdä käsitehistoriallinen ekskursio. Ennen 1910-lukua palkkatyöhön ja sen tekijöihin liittyvät ilmiöt tunnettiin työväenkysymyksenä tai työväenasioina ja asianomaisten elinten ja viranomaisten nimet johdettiin näistä. Sosiaalitoimituskunnan, vuodesta 1918 sosiaaliministeriön, ja sosiaalihallituksen myötä valtion toimeenpanokoneistossa käyttöön tuli sosiaalialkuinen terminologia, ja esimerkiksi Työtilastollinen vuosikirja muuttui Sosiaaliseksi aikakauskirjaksi. Sana 'sosiaalinen' oli esiintynyt ensimmäistä kertaa 1896 Martti Ruuthin (Ruudun) saksalaista evankelis-sosiaalista työtä esittelevän teoksen nimessä.⁶⁷ Viranomaiskäyttöön sen omaksui ilmeisesti Leo Ehrnrooth, joka toimi 1906–1912 työväenasiainesittelijänä kauppa- ja teollisuustoimituskunnassa. Ehrnroothille sosiaalipoliitikka oli käsite, jonka alaan kuuluvaksi hän oli ilmoittanut oman oikeustieteellisen väitöskirjansakin.⁶⁸

Käsitteen 'sosiaalinen' valinta ei ollut sattumaa. Kuten 1912 pitkän virkauransa aloittanut myöhempi sosiaaliministeriön kansliapäällikkö Niilo A. Mannio muistelmissaan painottaa, ajankohdan virkamiesten näkemyksen mukaan palkkatyöhön liittyvät kysymykset olivat 'sosiaalisen' toiminta-alueen ydintä, ja niitä oli luontevaa käsitellä saman hallinnonalan piirissä. Huomattava kuitenkin on, että uusi käsite omaksuttiin ainoastaan ministeriö- ja keskusvirastotasolla. Eduskunnassa jatkoi toimintaansa työväenasiainvaliokunta, ja kunnissa asioita käsitelivät köyhäinlaitokunnat, Helsingin kaupungissa myös työväenasiainlautakunta. Tämä kuvasti myös sitä, että sosiaalipoliittinen asiakokonaisuus, johon myös palkkatyön monet ilmiöt kuuluivat, toteutui tässä vaiheessa ainoastaan ministeriön tasolla.⁶⁹

2.4 TYÖNANTAJAT JA TYÖNANTAJAJÄRJESTÖ

Vuoden 1879 vaivashoitoasetuksessa elättämiseen velvoitettiin muuan ennennäkemätön toimija. Vielä 1800-luvun puolivälissä isäntä (*husbonde*) riitti hyvin nimeämään sen tahon, jolle velvollisuuksia lankesi. Vuosisadan jälkipuoliskon mittaan isännän rinnalle nousi työnantaja kuvaten sitä tilannetta, jossa työtä teettivät muutkin kuin talojen isännät. Ensimmäisenä *'arbetsgif-*

⁶⁷ Ruuth 1896.

⁶⁸ Ehrnroothin merkitystä sosiaalihallinnon varhaisena järjestelijänä korostaa Mannio 1967, 37; Ehrnrooth 1906.

⁶⁹ Mainittua asiakokonaisuutta nimeävä termi oli oikeastaan 'sosiali'-alkuinen, mutta käytän tässä yksinkertaisuuden vuoksi vasta 1930-luvun lopulla yleistynyttä pitkän vokaalin muotoa, koska oikeinkirjoituksen kehityksellä ei ole argumenttini kannalta merkitystä. Ministeriön ja sen julkaiseman Sosiaalisen Aikakauskirjan nimeen lisävokaali ilmestyi 1937. Esimerkiksi Sosialipoliittinen yhdistys sen sijaan mukautui kielen muuttumiseen vasta 1951 (mistä tiedosta kiitän Johanna Rainio-Niemeä). Vastaavien toimielinten ruotsinkielisissä nimissä esiintyi kuitenkin 'social' myös ministeriön ulkopuolella.

varea’ näyttäisi Suomessa käyttäneen Åbo Tidningar jo 11.12.1847. Suomenkielisen ’työnantajan’ ensiesiintymisen taas voi jäljittää vuoden 1865 elokuun viidennen päivän Päivättäreän.⁷⁰ Käsitteen vakiintuminen vei aikaa kummallakin kielellä. Svenska Akademin ordbokin mukaan vielä 1865 sanakirja-artikkelissa *arbetsgivare* on merkitty lainausmerkkeihin ja annettu selitykseksi *företagare, husbonde, ”patron”*. Vaivashoitoasetuksessa, aivan niin kuin Yrjö Koskisen vuoden 1874 artikkelissa, käytettiin ’työnteettäjää’. Tämä kertoo siitä ajatuksellisesta murroksesta, jota toiselta puolen kuvasi työntekijää kuvaavan käsitteistön – työläinen, työväki jne. – muotoutuminen.⁷¹

Työnantajien järjestäytyminen alkoi teollisuudenharjoittajien joukossa vähän sen jälkeen, kun työväenliike oli ottanut ensiaskeleensa Suomessa. Pioneereja olivat 1890-luvulla räätälimestarit, kirjanpainajat ja rakennusmestarit, jotka reagoivat työntekijöiden palkkaliikkeisiin perustamalla järjestön, ja leipurit, jotka saivat virikkeen yhteistoimintaan leipomoiden työaika sääntelystä.⁷² Teollisuuden työnantajaliitoista ensimmäisenä (1903) perustettiin Suomen metalliteollisuuden harjoittajain liitto, joka myöhemmin muuttui Metalliteollisuuden työnantajaliitoksi. Se oli ensimmäinen valtakunnallinen työnantajajyhdistys, joka myös heti perusti itselleen toimiston ja palkkasi asiamiehen.⁷³

Kansanliikkeiden, yhdistyselämän ja järjestötoiminnan todellinen läpimurto Suomessa tapahtui vuosien 1905–1906 vallankumouksellisessa hetkessä, niin myös työnantajien tapauksessa. Kaikkien työnantajien, niin käsityöläismestarien kuin tehdasteollisuuden harjoittajien, valtakunnalliseksi keskusjärjestöksi ajateltu Suomen Yleinen Työnantajaliitto aloitti toimintansa keväällä 1907 kaksi vuotta kestäneen perustamisvaiheen jälkeen. Mukana oli yhdeksän jäsenliittoa ja noin 200 yritystä. Jo varhaisessa vaiheessa järjestäytymistä värittivät pienten ja suurten yritysten näkemyserot vallanjaosta järjestössä sekä useimpien työnantajien haluttomuus osallistua mihinkään kustannuksia aiheuttavaan toimintaan. Viimeksi mainitusta seurasi, että Suomen työntajakeskusjärjestö rakentui toisenlaiselle periaatteelle kuin Ruotsin 1902 perustettu Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), joka oli luonteeltaan pikemmin vakuutuslaitos. SAF tarjosi jäsenilleen lakkovakuutuksen, so. työnantajat kantoivat yhdessä taloudellisen tappion yhtä tai useampaa jäsentä koskettaneesta työtaistelusta.⁷⁴

Yleinen Työnantajaliitto jäikin paljolti keskustelukerhoksi, ja sille osoitautui hyvin vaikeaksi löytää vahvaa yhteistä linjaa nousevan työväenliikkeen vaatimusten edessä. Keskeisin oli kysymys suhtautumisesta työehtosopimuksiin. Näkemykset ylipäättään yhteistyöstä työväenliikkeen kanssa olivat järjes-

⁷⁰ Näin ainakin digitaalisen sanomalehtiarkiston haun perusteella.

⁷¹ Heikkinen 1997.

⁷² Mattila 1969, 105–109.

⁷³ Mansner 1981, 38–40.

⁷⁴ Mansner 1981, 59; Nieminen 2000, 298–299; Lundh 2002, 105; Järjestäytymisestä suurlakkomurroksessa yleensä ks. Alapuro ym. (toim.) 1989 ja Alapuro 1994, 93–103.

tön perustamisajankohtana hetken ajan varovaisen myönteisiä, mutta kääntyivät pian kielteiseksi. Kulminaatio osui vuosiin 1908–1909, jolloin metalliteollisuuden työnantajat päättivät luopua jo tehdyistä työehtosopimuksista ja onnistuivat saamaan pääosan muusta teollisuudesta mukaansa. Työnantajien keskusjärjestön julkilausutuksi kannaksi muodostui nyt kielteisyys kollektiivisopimuksia kohtaan. Paikallisesti ja erityisesti tehdasteollisuuden ulkopuolella, esimerkiksi rakennuksilla, työehtosopimuksia kuitenkin solmittiin vuoden 1908 jälkeenkin. Kirjapainoalalla työehtosopimukset vakiintuivat pysyväksi ilmiöksi.⁷⁵

Ruotsissa taas työehtosopimukset hyväksyttiin vuoden 1906 niin sanotulla joulukuun kompromissilla, jossa työnantajat hyväksyivät ammattiyhdistysliikkeen edustus oikeuden ja ammattiyhdistykset tunnustivat työnantajan yksinoikeuden johtaa ja jakaa työtä samoin kuin päättää työntekijän ottamisesta tai irtisanomisesta. Työnantajajärjestäytymisen kannalta Joulukuun kompromissi merkitsi SAF:n vahvistumista: sillä oli oikeus hyväksyä tai hylätä jäsenliiton tekemä sopimus.⁷⁶

Suomessa työnantajakeskusjärjestön säännöt uusittiin loppuvuodesta 1917 ja Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) perustettiin 1.1.1918. Tarveta työnantajajärjestäytymisen tiivistämiseen korosti keväällä 1917 koettu ammattiyhdistysliikkeen jäsenmäärän erittäin nopea kasvu. Vuoden 1918 veriset tapahtumat puolestaan osoittivat monelle työnantajalle, että työväenliikkeeseen kohdistuneet pelot eivät olleet olleet aiheettomia ja että myös työpaikoilla saattoi kyteä vallankumouksen siemen. Vuoden 1918 jälkeinen tilanne poikkesi sotaa edeltäneestä siinäkin, että työväenliike jakautui kahden keskenään kilpailevaan suuntaan. Työnantajien oli ratkaistava, mitä uhkaa työmarkkinoilla ensisijaisesti oli käytävä torjumaan, työväenliikkeen yleensä vai kommunistien erikseen. STK teki maaliskuussa 1923 päätöksen siitä, että työnantajat eivät neuvottelisi kommunistien kanssa, mutta käytännössä kiellosta oli vaikea pitää kiinni.⁷⁷

Työnantajakeskusjärjestön synty oli pääasiassa reaktio työntekijöiden järjestäytymiseen. Varsin pian kuitenkin alkoi kehittyä myös tarve muodostaa työnantajakantaja muihin kuin välittömästi työsuhteen ehtoja koskettaviin kysymyksiin. Ensimmäisiä tällaisista kysymyksistä, jossa kohtasivat aloitteellinen valtiobyrokratia, voimistuva työväenliike ja muotoutuva työnantajaedunvalvonta, oli köyhäinhoidon uudistamisen yhteydessä käyty keskustelu elatusvelvollisuuden kohtalosta. Se on seuraavan luvun aihe.

⁷⁵ Mansner 1981, 99–125, 247; Teräs 1995, 168–174.

⁷⁶ Lundh 2002, 113; Kjellberg 2000, 164–168.

⁷⁷ Mansner 1981, 244, 323.

2.5 ELATUSVELVOLLISUUDEN SYRJÄYTTÄMISYRITYS

Elatusvelvollisuus oli lakisääteinen, ja vain lainsäädäntötoimin sitä oli mahdollista muuttaa. Nelisäätyinen kansanedustuslaitos muuttui Suomessa yksikamariseksi eduskunnaksi vuoden 1906 uudistuksella. Muutos oli varsin radikaali myös kansainvälisessä vertailussa: sekä edustuslaitoksen yksikamariisuus että äänioikeuden laajentaminen yleiseksi ja yhtäläiseksi kaikkiin 24 vuotta täyttäneisiin miehiin ja naisiin olivat tuolloin poikkeuksellisia piirteitä. Radikaalin uudistamisen vastapainoksi valtiopäiväjärjestykseen omaksuttiin erittäin pitkälle menevä vähemmistönsuoja. Yhden kolmasosan (67 edustajaa) äänin oli mahdollista niinsanotusti jättää lepäämään lakiesitys, jonka täysistunto oli yksinkertaisella enemmistöllä hyväksynyt. Lepäämään jätetty laki hyväksyttiin (tai hylättiin) lopullisesti vasta seuraavien vaalien jälkeen pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä. Tämä autonomian ajan säännös sisältyi myös 1928 annettuun ensimmäiseen itsenäisyyden ajan valtiopäiväjärjestykseen.⁷⁸ Ainoa puolue, joka piti yksin hallussaan vähintään 67 paikkaa oli tässä tutkittavana aikana SDP (vuosina 1907–1918, 1919–1922 ja 1933–1945), mutta vaihtelevien koalitoiden avulla vähemmistösuojasta tuli melko tehokas ase myös pienempien puolueiden käyttöön, kuten jatkossa nähdään.

Hallitusmuototaistelun laannuttua 1919 tasavaltalaisten ryhmien voittoon ja olojen edes auttavasti vakiinnuttua poliittisesti suuntaa-antavaksi nousi edistyspuolueen ja maalaisliiton yhteistyö, joka perustui yhteiskunnallisten epäkohtien korjaamiseen sosiaaliliberaalin reformismin hengessä. Tämän ns. keskustapolitiikan kauden keskeisiä saavutuksia oli työtä ja työsuhdetta koskevan lainsäädännön kokonaisvaltainen uudistaminen samoin kuin uuden köyhäinhuoltolain säätäminen. Kummassakin tapauksessa kysymys oli 1800-luvun jälkipuolelta periytyvän säädösten kumoamisesta tai muokkaamisesta autonomian ajan lopulla tehtyjen suunnitelmien mukaisesti. Palkollissääntö (1865) kumottiin lopullisesti työsopimuslailla ja vaivahoitoasetus (1879) köyhäinhuoltolailla, kummatkin vuodelta 1922. Keskeisiä uudistuksia olivat myös työsääntölaki (1922), työehtosopimuslaki (1924), oppisopimuslaki (1923) ja tapaturmavakuutuslaki (1925), joka laajensi työnantajan vastuunalaisuutta työtapaturmasta merkittävästi.⁷⁹

Elatusvelvollisuuden kannalta laajin keskustelu eduskunnassa käytiin köyhäinhuoltolain yhteydessä. Vaivahoitoasetuksen uudistaminen oli käynnistynyt säätyvaltiopäivien aloitteesta 1900 ja ensimmäinen komiteanmietintö valmistui 1908. Asiassa ei kuitenkaan edetty ennen kevättä 1917, jolloin taas väliin tuli sisällissota. Sen päätyttyä uusi komitea laati ehdotuksen uudeksi köyhäinhuoltolaiksi.⁸⁰ Tuoreen tasavallan hallitus pyysi K. J. Ståhlbergin

⁷⁸ Nousiainen 1992, 196, esittää virheellisesti lepäämään jättämisen merkitsevän vain yksien varsinaisten valtiopäivien yli hyppäämistä. Valtiopäiväjärjestyksen säädös kuitenkin edellytti nimenomaan vaalien järjestämistä välissä. Ks. VPJ (26/1906) 57§ ja VPJ (7/1928) 66§.

⁷⁹ Kettunen 1986, 239–241.

⁸⁰ Hellsten 1993, 196–200.

johtamalta Korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa ja antoi sen pohjalta esityksen eduskunnalle vuoden 1921 valtiopäivillä. Keskustapolitiikan hengessä myös tuomioistuin piti oikeana vaivashoidon ylen ankarien säännösten uudistamista vastaamaan paremmin todellisia tarpeita. Korkein hallinto-oikeus kirjoittikin lausunnossaan:

”Siihen nähden, etteivät kunnat yleensä ole voineet olla antamatta [köyhäinapua] sellaisillekaan puutteenalaisille, joita ei voida lukea voimassaolevan vaivashoitoasetuksen 2 §:ssä mainittuun puutteenalaisten ryhmään [=alaikäiset ja työkyvyttömät], ja kun ei voitane olettaa, että yksilön halua elättää itse itseään edistettäisiin teoreettisella määräyksellä, ehdotetaan köyhäinhoitoyhdyksunnan velvollisuus antaa köyhäinhoitoa ulotettavaksi kaikkiin, jotka tosiasiallisesti eivät saa toimeentuloaan ilman köyhäinhoidon apua.”⁸¹

Selväksi tahdottiin kuitenkin tehdä, että kunnan elätiksi ajautuminen sai olla vasta viimeinen vaihtoehto, johon turvauduttaisiin vasta silloin kun muut toimeentulokeinot oli koeteltu. Keskustapolitiikan hengessä odotukset sosiaaliturvan vastaisesta kehityksestä olivat korkealla ja sekä korkein hallinto-oikeus että maan hallitus lukivat muihin keinoihin yhteiskunnallisen avustustoiminnan, joka ”sosiaalivakuutuksena, työkyvyttömyysavustuksina ynnä muussa kuin köyhäinhoidon muodossa pyrkii auttamaan vähävaraisia ja parantamaan heidän taloudellista asemaansa.”

Tätä odotusta vasten sekä KHO että hallitus totesivat kuin ohimennen, ettei työnantajan elatusvelvollisuus oikeastaan enää vastannut ajankohdan vaatimuksia, mutta ehdottivat kuitenkin pykälän säilyttämistä – sosiaalivakuutuksen ja työsopimuslainsäädännön kehitystä odotellessa.

STK ei ollut alun perin samaa mieltä. Työnantajakeskusjärjestön näkemykset voi lukea niistä puheenvuoroista, joita STK:n toimitusjohtaja Axel Palmgren käytti eduskunnassa. Palmgren oli valittu ruotsalaisen kansanpuolueen edustajana valtiopäiville syksyn 1917 ja uudelleen kevään 1919 vaaleissa. Palmgren korosti työnantajan elatusvelvollisuuden olevan jääne jo kadonneilta ajoilta, jolloin työnantajan ja työntekijän suhde oli puhtaasti henkilökohtainen. Viitaten lähivuosien tapahtumiin Palmgren huomautti eduskunnassa, että ammattiyhdistysliike koetti tätä nykyä tehdä kaiken mahdollisen työnantajan loitontamiseksi työntekijöistään. Työnantajan velvollisuus huolehtia työntekijöistään ja näiden perheistä ei Palmgrenin – ja STK:n – mielestä siksi voinut enää vastata ajan rientoa. Lisäksi näytti ilmeiseltä, että eduskunnassa virinnyt vilkas sosiaalinen lainsäädäntötyö saattoi hyvinkin johtaa myös vanhuudenturvan osalta jopa valtiollisiin ratkaisuihin, Palmgren arvioi.⁸² Tällä hän viittasi 1921 mietintönsä jättäneeseen sosiaalivakuutus-

⁸¹ Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto Valtioneuvostolle 2.5.1919, 2. Liitteenä HE 40/1921, VP 1921 A 1.

⁸² VP 1921 3.3.1921, ed. Palmgren (r), 2081.

komiteaan, joka oli hahmotellut sairaus-, työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutuksen sisältänyttä pakollista kansanvakuutusta.⁸³

Palmgrenin puheenvuoro kuvaa STK:ssa keskustapolitiikan kaudella eläneitä tunnelmia, joissa ei pidetty lainkaan selvänä, että työsuhteiden kollektiivisen säätelyn tai valtiollisen sosiaalipolitiikan vastustamisessa menestyttäisiin. Päinvastoin Palmgren näytti varautuvan siihen, että edistyspuolueen ja maalaisliiton dominoimat hallitukset saattaisivat vastata ammattiyhdistysliikkeen vaatimuksiin joiltain osin myönteisesti.⁸⁴ Joka tapauksessa STK:n kanta oli, että elatusvelvollisuus jouti mennä.

Elatusvelvollisuutta ei kannatettu myöskään ammattiyhdistysliikkeen piirissä. SDP:n Miina Sillanpää totesi, ettei säännöksellä ollut käytännön merkitystä, kun työnantaja saattoi sanoa työntekijän irti, ennen kuin vaadittu palvelusaika tuli täyteen. Jo ensimmäiseen eduskuntaan 1907 valitun Sillanpään näkemys perustui hänen omiin kokemuksiinsa kotiapulaisena, palvelijatar-kodin johtajana ja palvelijattarien järjestäytymisen liikkeellepanijana. Sillanpään puheenvuorot liittyivät hänen palkollissäännön jatkuvaa voimassaoloa vastaan käymäänsä taisteluun. Hänen tavoitteensa eivät niinkään liittyneet köyhäinhoitoon, saati eläketurvaan sinänsä, vaan palkollisinstituution murtamiseen.⁸⁵

Edustajien enemmistö ei kuitenkaan ollut työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kellokkaiden kannalla, vaan ryhtyi hiomaan elatusvelvollisuudesta säättäviä pykäläitä. Pykälien muotoilussa haluttiin nyt ottaa huomioon maatalouden rinnalla yhä tärkeämmäksi nousseet ja nousevat elinkeinot. Ensin laki- ja talousvaliokunta puuttui neljänteen pykälään, jossa hallituksen esityksen mukaan olisi säädetty näin:

”Palkollisista sekä muista maataloudessa, teollisuudessa tahi käsittelisyydessä työskentelevistä työntekijöistä sekä heidän vaimoistaan ja alaikäisistä lapsistaan, niin kauan kuin nämä asuvat miehensä tai vanhempainsa luona, pitääköön isäntä tahi työnantaja huolen, niin etteivät he sinä aikana, jona työsopimus on voimassa, joudu köyhäinhoidon rasitukseksi, ellei vaikea tauti, suurempi tapaturma tahi muu erinomainen syy vaadi köyhäinhoidoviranomaista asiaan ryhtymään.”

Valiokunta katsoi, että tarkoitus ei ollut rajata mitään työntekijäryhmää ulkopuolelle, vaan muotoiluksi riittäisi ”isäntä ja työnantaja pitääköön huolta työntekijöistään ja muista palveluksessaan olevista henkilöistä”. Yhtä aikaa käsiteltävänä olleeseen työsopimuslakiin oli otettu säännös, jonka mukaan sairausajalta oli maksettava palkkaa niin kauan kuin irtisanomisaikaa oli,

⁸³ Haatanen 1992, 176.

⁸⁴ Mansner 1981, 338–351; Kettunen 1986, 122–128.

⁸⁵ Sulkunen 1989, 31–37.

kuitenkin enintään 14 työpäivää.⁸⁶ Niinpä myös köyhäinhoitolaissa oli aiheellista säätää neljännessä pykälässä tarkoitettu huolenpitovelvollisuus 14 päivän mittaiseksi. Jos huolenpitovelvollisuuden keston rajaamista voi pitää työnantaja miellyttäneenä ehdotuksena, tarjosi valiokunta myös työntekijöille hyviä uutisia. Lain viidennessä pykälässä säädettyyn vanhan työntekijän elatukseen valiokunta linjasi kahdenkymmenen vuoden palvelusajan kahdenkymmenenviiden vuoden sijaan. Myös elatusvelvollisuuden jatkuvuuden muotoilu kaipasi modernisointia: oli puhuttava perillisten lisäksi liikkeen jatkajasta.⁸⁷ Se, että köyhäinhoitolakia käsitteli laki- ja talousvaliokunta, muistuttaa lain kontekstista: kysymys oli ensisijaisesti kuntien velvollisuuksien säätelystä.⁸⁸

Suuressa salissa Palmgren ilmoitti ymmärtäneensä, ettei elatuspykälän kumoamiselle ollut saatavissa tukea, mutta ehdotti sentään perillisten ja liikkeenjatkajan elatusvelvollisuuden, jota hallitus esitti, jättämistä pois laista. Tässä asiassa Palmgren sai vastaansa puoluetoverinsa Ernst von Bornin, joka oli itse esittänyt vaaditun palvelusajan säilyttämistä 25 vuodessa ja saanut sille mm. Palmgrenin kannatuksen. Ajatusta siitä, että elatus voisi kuitenkin päättyä niinkin sattumanvaraisen tekijän kuin isännän kuoleman johdosta, ei Storsarvlaxin mahtikartanon isäntä von Born voinut mitenkään pitää oikeudenmukaisena.⁸⁹

Äänestyksissä sekä Palmgrenin että von Bornin ehdotukset hävisivät. Von Bornin ehdottamaa 25 vuoden palvelusajan säilyttämistä kannatti vain 37 edustajaa, ja elatusvelvollisuuden ulottamista perillisiin ja liikkeen jatkajaan kannatti niin suuri osa eduskunnasta, ettei ääniä edes laskettu. Palmgren saattoi ehkä etsiä lohtua siitä, että 14 päivän rajausta neljännessä pykälän säätämään velvollisuuteen hyväksyttiin yhtä lailla reilulla enemmistöllä. Maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien välille syntyi vielä keskustelua laki- ja talousvaliokunnan omaksumasta modernisointilinjasta ja maaseudun ja kaupunkien erilaisista elämänympäristöistä. Maalaisliiton K. A. Lohen ehdotus isovanhempien ja lastenlasten hallituksen ehdottamaa laajemmasta keskinäisestä elatusvelvollisuudesta voitti kahdella äänellä. Sosiaalidemokraatti Anton Kotosen ehdotus koko isäntä-sanana poistamisesta puolestaan hyväksyttiin suurella enemmistöllä. Sosiaalidemokraatti Aino Lehtokoski koetti

⁸⁶ Hellsten 1993, esim. 197, tekee Böökiä 1948, 53–56, seuraten erottelun tilapäiseen tai lyhytaikaiseen ja jatkuvaan tai pitkäaikaiseen elatusvelvollisuuteen tarkoittaen vastaavasti neljättä ja viidettä pykälää, mikä on aavistuksen harhaanjohtavaa, sillä ensin mainitussa säädöksessä oli tavallaan kysymys ”minimipalkasta” ja jälkimmäisessä ”eläkkeestä”.

⁸⁷ Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 12/1921, 4. VP 1921 A 1. Vrt. työsopimuslaki 1.6.1922/141 20§.

⁸⁸ Laki- ja talousvaliokunnan tehtäväkentästä ks. Nousiainen 1977, 307, ja luonteesta ”kuntavalio-kuntana” Helander et al 2007, 261. Laki- ja talousvaliokunta lakkautettiin 1991 ja sen tehtävät siirrettiin uudelle hallintovaliokunnalle.

⁸⁹ VP 1921 3.3.1921, ed. v. Born (r), 2081.

vielä saada elatusta vastikkeettomaksi, mutta 1800-luvulta periytynyt muotoilu ”voimainsa mukaista työtä vastaan” säilyi laissa äänin 90–61.⁹⁰

Kaikilta olennaisilta osin eduskunta oli näin huomattavalla äänen enemmistöllä vahvistanut 1800-luvun alusta periytyneen elatusvelvollisuuden jatkuvuuden uuden sosiaalisen lainsäädännön aikakauteen. Köyhäinhoitolain neljännen pykälän mukaan työnantaja vastasi työntekijänsä lisäksi hänen perheensä elatuksesta niin kauan kuin työsuhdetta kesti ja viidennen pykälän mukaan työntekijän loppuelämän elatuksesta 25 vuoden palveluksen jälkeen. Odotus tai pelko sosiaalivakuutuksen tai työlainsäädännön kehittymisestä ei ollut vakuuttanut kansanedustajien enemmistöä siitä, että elatusvelvollisuus olisi ollut turha jäännös tai kuollut kirjain, kuten Palmgren ja Sillanpää olivat väittäneet. Osalle edustajista elatusvelvollisuus merkitsi maaseudun tapojen kunnioittamista, toisten mielestä taas elatusvelvollisuus sai jatkaa elämäänsä juuri siitä syystä, jonka hallituksen esitysikin mainitsi, eli parempaa odotellessa.

Mahoneyn ja Thelenin typologiaa soveltaen sekä Palmgrenin että Sillanpään pyrkimyksiä voi kuvata syrjäyttämisyrikykseksi (*displacement*). Yritys epäonnistui syistä, jotka hyvin soveltuvat malliin. Instituution säilyttämistä puolsi selvä enemmistö niistä, joiden käsissä lainsäädännön muuttaminen oli. On kuitenkin syytä panna merkkille, että tässä eduskuntakeskustelussa elatusvelvollisuutta tarkasteltiin kahdesta käsitteellisesti erilaisesta kontekstista käsin: toisaalta osana työnantajan ja työntekijän suhdetta, toisaalta osana kuntien ja yksityisten velvollisuuksia koskevaa keskustelua. Tässä merkitysten jakautumisessa oli instituution toimeenpanoon liittyvä ulottuvuus, joka tuotti seuraavalla vuosikymmenellä tosiasiallista institutionaalista muutosta. Siihen palataan myöhemmin.

⁹⁰ VP 1921 3.3.1921.

3 TYÖSUHTEEN KAHDENVÄLISYYS

3.1 MINISTERIÖN MODERNI

Jälkikäteen, seuraavaan vuosikymmeneen verrattuna, 1920-luku näytti työnantajista ”sosiaalipoliittisesti vireältä” vuosikymmeneltä.⁹¹ Laatusana ei tässä ollut kiittävä, vaan ironinen: työnantajien mielestä uudistusintoilijat olivat päässeet asettamaan agendan niin Suomessa kuin muuallakin ja elinkeinoelämän näkemykset oli sivuutettu. Suomalaisen sosiaalivakuutuksen historiassa 1920-luku näyttää kuitenkin lähinnä pysähtyneisyyden ajalta, jolloin ei edennyt mikään muu kuin pakollinen tapaturmavakuutus. Sen sijaan 1930-luvulle ajoittuu lakisääteisen eläkkeen läpimurto, ja sen myötä univertsaalin sosiaaliturvan periaate. Toteutuneet tapahtumat peittävät tässä helpposti myöhemmän katsojan näkyvistä sen näköalan, joka STK:lla oli 1920-luvulla edessään. Ja sitä todella voi luonnehtia sosiaalipoliittisesti vireäksi – vailla ironiaakin.

Sosiaalipoliittisella aktiviteetilla oli 1920-luvulla jo entuudestaan tuttu lähde sosiaaliministeriön virkamiehissä. Uutuutena mukaan oli tullut Kansainvälinen työjärjestö (ILO), joka perustettiin 1919 Versailles’n rauhansopimuksen nojalla. Työjärjestön julkilausutuksi tavoitteeksi tuli varmistaa pysyvä rauha työskentelemällä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden eteen (järjestön peruskirja alkaa näin: ”*universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice*”).⁹² Järjestön vuosikokoukseen eli työkonferenssiin osallistuivat Kansainliiton jäsenmaiden hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden edustajat siten, että hallituksella oli kaksi edustajaa ja työnantajilla ja työntekijöillä yksi kummallakin. ILO:n järjestö rakenne itsessään julisti näin näkemystään kolmikantayhteistyön merkityksestä ajankohdan keskeisten konfliktien ratkaisutapana.⁹³ Suomen hallitusta edusti ensimmäisestä Washingtonin kokouksesta (marraskuussa 1919) alkaen peräti kolmenkymmenen vuoden ajan sosiaaliministeriön kansliapäällikkö Niilo Mannio. Pitkä oli myös STK:n Axel Palmgrenin kaari: hän edusti työnantajia vuosina 1921–1936.

Työkonferenssien päättehtävänä oli laatia kansainvälisiä sopimuksia omalta toimialaltaan, ja tarjota ne sitten jäsenmaiden ratifioitavaksi, minkä jälkeen niistä tulisi kansallista oikeutta. Sopimusta kevyempi asiakirja oli suositus, joita konferenssit myös antoivat. Ensimmäinen sopimus tehtiin jo Washingtonissa ja se koski kahdeksan tunnin työpäivää. Tästä alkaen työnantajien pysyvä valituksenaiheena oli, että ILO:ssa hallitusten edustajat kuunteli-

⁹¹ ”Sosiaalivakuutuksen laajentamissuunnitelmat”. Teollisuuslehti 1/1935, 3–8.

⁹² ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A1; Kettunen 1994, 126–130.

⁹³ Kettunen 2013, 211.

vat herkemällä korvalla työväenliikettä kuin työnantajaedustajia. Asiaan kuulune, että poliittisen kentän vastakkaisella laidalla, Ammattijärjestön kommunistien piirissä järjestöä pidettiin sen sijaan pelkkänä kapitalistien ja imperialistien käsikassarana.⁹⁴ Teollisuuslehdessä konferenssit olivat aina näkyvästi esillä, ja perusteellisten kokousselostusten ohessa otettiin yleensä esiin myös tämä järjestön puolueellisuutta koskeva epäily. Kun monetkaan ILO-sopimukset eivät 1920- ja 1930-luvulla tulleet laajasti ratifioituksi, tuli STK:n perusargumentiksi lisäksi, ettei Suomessa pitäisi koskaan olla ensimmäisten joukossa vaan odottaa, että suuret maat toimivat ensin. Muuten vaarantuisi maan teollisuuden kilpailukyky. Toisaalta sopimuksia saatettiin kritisoida myös siitä, että ne oli laadittu juuri suurten maiden tarpeisiin ottamatta huomioon pienten maiden erityisongelmia.⁹⁵

Sosiaaliministeriön virkamiehistä erityisen vireä oli kansliapäällikkö Niilo Mannio. Hänessä voi sanoa ruumiillistuneen edistyspuoluelaisen sosiaalireformismien, jossa valtioon olennoituvan puolueettoman asiantuntemuksen ajateltiin muodostavan kehyksen, jossa erityisiä pyyteitään kantavat työntekijä- ja työnantajajärjestöt saattoivat tasaveroisina sopia asioista. Mannion visio liittyi tärkeiltä osin sisällissodan jälkeiseen tilanteeseen ja sen ytimessä voi sanoa olleen harmonian käsitteen. Sitä hän pyrki toteuttamaan sekä toimiessaan ministeriön ylimpänä virkamiehenä 1921–1952 että jokavuotisella Geneven-matkallaan ILO-konferenssiin – niin kuin myös lyhyeksi jääneellä ministerikaudellaan Oskari Mantereen virkamiesshallituksessa (22.12.1928–16.8.1929). Mannion hengenheimolainen monessa suhteessa oli ministeriön työ- ja huoltoasiainosaston päällikkö Einar Böök ja jossain määrin myös vakuutusosaston päällikkö Onni Hallsten, joka tosin kuului edelliseen sukupolveen ja oli taustaltaan vanhasuomalainen.⁹⁶

Sosiaalivakuutuksen alalla Mannion ja muiden virkamiesten visiot painotuivat eritoten sairausvakuutukseen, joka sosiaalivakuutuksen lajeista selvimminkin liittyi työkyvyn ja kansanterveyden ylläpitämiseen ja siten Manniolle läheiseen palkkatyö- ja teollisuusyhteiskunnan edistymiseen (myöhemmillä käsitteillä ilmaisten).⁹⁷ Koko 1920-luvun alkupuoli kului erilaisten sairausvakuutus suunnitelmien laatimisessa, mutta lainsäätäjälle asti ne eivät päässeet ennen kuin kaksi toisistaan riippumatonta mutta asian kannalta ratkaisevaa tekijää asettui yhteen 1926–1927. Ne olivat sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus Suomessa ja sairausvakuutussopimuksen taakse syntynyt enemmistö kansainvälisessä työkonferenssissa. Kun Väinö Tannerin hallitus astui virkaansa joulukuussa 1926, lausui tuore pääministeri eduskunnalle

⁹⁴ Kettunen 1986, 460.

⁹⁵ ”Taloudellinen ja sosiaalinen lainsäädäntö”. Teollisuuslehti 5/1924, 59–65; ”Kansainvälisestä sosialismista, kommunismista ja niiden vaikutuksesta Suomen oloihin”. Teollisuuslehti 6/1924, 71–75; ”Kansainvälinen työkonferenssi”. Teollisuuslehti 12/1927, 143–144.

⁹⁶ Haatanen 1992, 29–31, 37; Mannio 1967, 322.

⁹⁷ Haatanen 1992, 180.

hallituksensa pyrkivän sosiaalivakuutuksen laajamittaiseen toteuttamiseen ”pitäen tässä suhteessa ohjeenaan kansainvälisesti hyväksytyjä päätöksiä.”⁹⁸

ILO:n konferenssi hyväksyi sairausvakuutusta koskevat sopimuksensa (nrot 24 ja 25) kesän 1927 istuntokaudella edellisvuoden valmistelujen pohjalta – työnantajajärjestöjen lähinnä vastustaessa. Sopimuksissa määriteltiin erilaiset tavoitteet palkkatyöntekijöiden ja maatalousväestön sairauden turvalle, ja palkkatyöntekijöiden turvaksi kaavailtiin itsehallinnollisia vakuutus-kassoja tai vastaavia, jotka työntekijät ja työnantajat kustantaisivat yhdessä. Tannerin hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi noudatti varsin tarkoin ILO:n suuntaviivoja. Hallituksen esittämä sairausvakuutus oli ansiosidonnainen ja pakollinen niin ruumiillisen kuin henkisen työn tekijöille (toisin kuin tuolloin voimassa ollut tapaturmavakuutus). Vakuutus olisi hoidettu sairauskassojen kautta perustamatta sitä varten omaa valtiollista vakuutuslaitosta. Hallituksen esitys jätettiin eduskunnalle alun perin jo helmikuussa 1927, mutta se raukesi kesän vaaleihin. Kun ei ollut tapana vaihtaa hallituk-sia pelkkien eduskuntavaalien takia, saattoi Tannerin hallitus jättää käytän-nössä saman esityksen uudelle eduskunnalle välittömästi sen kokoonnut-tua.⁹⁹

Teollisuuslehti varoitti pääministeriä äkkinäisesti toteuttamasta sosiaali-vakuutusta, joka toisi rasituksia yrittäjille. Sairausvakuutukseen myönteis-esti suhtautuneille edistyspuolueen ja kokoomuksen kansanedustajille STK:n viesti oli selvä: ei pitäisi unohtaa, että SDP:n ihanteet voisivat milloin hyvänsä viedä sen ”samoille teille kuin 1917 ja 1918.”¹⁰⁰ STK:ssa katsottiin, että työntekijöiden turvana oli jo vapaaehtoisia järjestelyjä, kuten työnantaji-en tukemia sairauskassoja, eikä mihinkään sitä laajempaan ollut aihetta ryh-tyä.

”Ainoa luonnollinen ja periaatteellisesti oikea menettelytapa on se, että sekä työntekijä samoin kuin työnantajakin, kuten tähänkin asti, ansaitsemastaan työpalkasta ja liiketulosta suorittavat elinkustan-nuksensa ja tekevät säästöjä, mahdollisesti vakuutus-sopimuksilla, varmentaakseen toimeentulonsa sairausaikana.”¹⁰¹

STK:n Axel Palmgren jatkoi kansanedustajan ominaisuudessa samaa kamppailua, jota oli työnantajaedustajana käynyt työkonferenssissa. Toisin kuin Genevessä, Helsingissä työnantajapuoli sai kaksi merkittävää liittolaista sairausvakuutuksen vastustamisessa. Ensimmäisenä niistä ilmoittautui maa-laisliitto, joka ei voinut hyväksyä vain palkkatyöntekijöiden turvaksi kaavail-tua vakuutusta. ILO:n sopimus olisi tunnistanut myös maatalousväestön tur-

⁹⁸ Pääministeri Väinö Tannerin tiedonanto hallituksen ohjelmasta eduskunnan täysistunnossa 13.12.1926. valtioneuvosto.fi/tietoa-

[valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/tanner/fi.jsp](http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/tanner/fi.jsp) (luettu 5.6.2014).

⁹⁹ Kangas 2006, 318.

¹⁰⁰ ”Sosialidemokraattien reformiohjelma”. Teollisuuslehti 12/1927, 145–147.

¹⁰¹ ”Sairasvakuutus”. Teollisuuslehti 3/1927, 28.

van tarpeet ja suositti siksi erillistä sairausvakuutusta heitä varten, mutta valtion varoja säästääkseen Mannio ja kumppanit olivat keskittyneet vain palkkatyöntekijöihin, joiden arveltiin voivan maksaa vakuutusmaksuja yhdessä työnantajiansa kanssa. Maalaisliitto ei kuitenkaan vaatinut vakuutuksen laajentamista vaan siitä luopumista kerta kaikkiaan Suomeen soveltu-mattomana.

Kun Tannerin hallitus kaatui joulukuussa 1927, nimitettiin tilalle maalais-liittolainen J. E. Sunilan hallitus. Sairausvakuutusesitys oli jo eduskunnassa, eikä sen peruuttaminen käynyt päinsä, mutta kilpailevan esityksen saattoi aina tehdä. Niinpä Sunilan hallitus jätti eduskunnalle marraskuussa 1928 esityksen kaikki 21 vuotta täyttäneet suomalaiset kattavasta vanhuus- ja työ-kyvyttömyysvakuutuksesta – jättääkseen paikkansa vain muutamaa viikkoa myöhemmin. Sen jälkeen valtiopäivillä etenivät kahden jo entisen hallituksen kilpailevat esitykset sosiaalivakuutuksen laajentamiseksi, ja koko kysymys muuttui itse asiassa keskusteluksi toteuttamisjärjestyksestä.

Sairausvakuutus voitti ensimmäisen erän. Eduskunta hyväksyi 1.3.1929 sairausvakuutuslain, joka muutti hallituksen esitystä vain laajentamalla va-kuutettujen piiriä ja pienentämällä työnantajien maksuosuutta. Lakia kan-nattivat tässä vaiheessa myös kommunistit, jotka kuitenkin arvostelivat etuuksien ansiosidonnaisuutta epätasa-arvoisuudesta. Maalaisliiton ja ruot-salaisen kansanpuolueen äänillä laki kuitenkin äänestettiin lepäämään yli vaalien. Lepäämään jättäminen oli kuitenkin tuiki tavallista, eikä menettely sinänsä vielä merkinnyt suuriakaan vaikeuksia laille. Vaalit kuitenkin tulivat eteen jo heinäkuussa 1929, kun presidentti hajotti eduskunnan. Syynä oli pattitilanne, johon oli ajauduttu Mantereen virkamiesshallituksen erottua. Hajotusvaaleissa SDP menetti ensimmäistä kertaa suurimman puoleen ase-mansa, ja edistyspuolueen 1927 alkanut alamäki jatkui. Vaalit voitti maalais-liitto, joka sai 60 paikkaa – siis yhden enemmän kuin SDP. Maalaisliitto vas-tusti voimakkaasti sekä virkamiesten palkkaliikettä, johon Mantereen halli-tus kompastui, että sairausvakuutusta.

Vaalien jälkeen sairausvakuutuslakiin puuttui myös lääkärien ammatti-kunta. Lääkäriliitto julkisti syyskuussa 1929 sairausvakuutusta vastustavan kantansa vedoten ennen muuta Saksasta saatavissa olevaan tutkimustietoon. STK tarttui tähän innokkaasti: Teollisuuslehti rummutti ”tri P. Speckliniä”, jonka kokemukset Mühlhausenista oli koottu lentokirjaseksi, jota Lääkäriliit-to jakeli. Specklinin ja ilmeisesti monen suomalaisen lääkärin mielestä ta-loudellinen ahdinko edisti sairaudesta toipumista, ja siihen näkemykseen luotti myös STK.¹⁰² Saksalaisiin kokemuksiin STK tosin oli osannut vedota itse asiassa jo ennen Lääkäriliittoa. Jo keväällä Teollisuuslehti kertoi profes-sori von Habererista, joka oli vertaillut vakuutettuja vatsaleikkauspotilaitaan Düsseldorfissa näiden vailla vakuutusta sairastaviin kohtalotovereihin Itäval-

¹⁰² ”Sosiaalivakuutus ja korvausvelvollisuudet Saksassa”. Teollisuuslehti 10/1929, 116–118.

lan Grazissa ja todennut vakuutuksen epäilemättä johtavan ”veltostumiseen ja koroillaelämisen haluun.”¹⁰³

Monelle kokoomuksen kansanedustajalle lääkärin neuvo oli ratkaiseva, mutta sairausvakuutuslain kannalta kohtalokasta kuitenkin oli, että työväenliikkeen linjariitoihin ja ammattijärjestön hajoamiseen liittyneet kommunistien taktiset laskelmat osoittivat luokkataistelun vaativan tällä kertaa sairausvakuutuksen torjumista. Sosialistisen työväen ja pienviljelijäin liiton 23 kansanedustajaa äänesti sairausvakuutusta vastaan, mikä yhdessä maalaisliittolaisten ja kokoomuslaisten äänten kanssa riitti niukkaan enemmistöön. Lepäämässä ollut sairausvakuutuslaki hylättiin marraskuussa 1929.¹⁰⁴ Kun Sunilan hallituksen vanhuusvakuutusesitys oli rauennut eduskunnan hajottamiseen, oli sosiaalivakuutuksen laajentaminen tullut sillä erää tiensä päähän.

3.2 TYÖNANTAJIEN VAIHTOEHTO

Sairausvakuutuslain lopullinen kaatuminen ajoittui yhteen suhdannekäänteen kanssa. Suomen kansantalous ajautui vaikeuksiin 1928, siis jo ennen yleismaailmallisen suuren laman alkua. Kansainvälinen lamakin toki rantautui Suomeen, eikä uusi noususuhdanne käynnistynyt ennen kuin 1933. Suomessa noudatetut klassisen taloudenpidon hyveet eli budjettitasapainon ja rahanarvon vakauden varjeleminen merkitsivät sitä, että ennestäänkin vähäisiksi koetut mahdollisuudet käyttää julkisia varoja sosiaalipoliittisesti perusteltuihin tarkoituksiin vähenivät. Toinen merkittävä käänne oli luonteeltaan sisäpoliittinen. Kun STK:n toimintakertomus 1932 viittasi ”viime vuonna” koettuun ”isänmaalliseen rynnistykseen”, se tarkoitti oikeiston nousua, Lapuan liikettä ja kommunistien ahdistamista maan alle.¹⁰⁵

Työnantajat itse olivat aloittaneet rynnistykseen jo 1927–28, jolloin puunjalostusteollisuus oli aiempaa määrätietoisemmin ottanut työnantajakentän johtajan ja esikuvan roolin.¹⁰⁶ Taustalla oli paikallisten työehtosopimusten yleistyminen 1920-luvun nousukaudella. Kari Teräs arvioi, että ainakin Turussa työehtosopimuksista oli tullut lähes vallitseva työmarkkinasuhteiden muoto tehdasteollisuutta lukuun ottamatta, ja tehtaissakin paine kasvoi.¹⁰⁷ Kuljetusalalla paikalliset palkkaliikkeet olivat tuottaneet myös työehtosopimuksia, ja työväenliikkeen osuustoiminnassa eli edistymismielisen osuusliikkeen yrityksissä oli siirrytty työehtosopimukseen 1926.¹⁰⁸ Painetta eivät

¹⁰³ ”Sosialivakuutuksen vaarat”. Teollisuuslehti 9/1929, 106.

¹⁰⁴ Haatanen 1992, 182.

¹⁰⁵ STK:n toimintakertomus 1932. Teollisuuslehti 4/1932, 160.

¹⁰⁶ Kettunen 1994, 246.

¹⁰⁷ Teräs 1995, 344.

¹⁰⁸ Bergholm 1997b, 82.

kasvattaneet ainoastaan ammattiyhdistysliikkeen vaatimukset, vaan osa porvarillisesta mielipiteestäkin alkoi kallistua sopimussuhteiden kannalle.¹⁰⁹

Välittömänä tapahtumaympäristönä työnantajakantojen hiomiselle olivat metalliteollisuuden ja satamien työtaistelut. Turusta Crichton-Vulcanin (Wärtsilä Oy) telakalta maaliskuussa 1927 alkanut lakko laajeni työnantajaliiton sulkupäätöksellä toukokuussa maanlaajuiseksi työtaisteluksi käsittäen lopulta 53 tuotantolaitosta ja 9000 työntekijää. Lakon sytykkeinä oli palkan- korotusvaatimuksia ja tyytymättömyyttä tuotantotapojen rationalisoimiseen, mutta työnantajien silmissä se sai myös turvallisuuspoliittisen ulottuvuuden muun muassa niistä havainnoista, että Turun telakoilla rakennettiin sukelusveneitä ja että ammattiyhdistysliikkeessä kommunisteilla oli vahva asema.

Työtaistelun pitkittyessä siihen nivoutui yhä periaatteellisempia tasoja, ja kesällä 1927 Metallityöväen liitto alkoi avoimesti puhua valtakunnallisista yleiskorotuksista. Tähän työnantajat vastasivat jyrkästi, ettei työnantajan oikeudesta päättää palkoista paikallisesti voitu neuvotella. Sovinto syntyi lopulta vasta joulun alla sosiaaliministeri Johan Helon ja pääministeri Väinö Tannerin välityksellä. Kompromissiratkaisua arvosteltiin raskaasti, mutta työntekijäpuolella sovinnonhalua edisti halu turvata ensimmäisen sosiaalidemokraattisen hallituksen arvovalta ja toimintakyky, työnantajapuolella taas omien rivien rakoilu. STK ei ollut onnistunut mobilisoimaan metalliteollisuuden sululle riittävää taloudellista tai muutakaan tukea muilta jäseniltään.¹¹⁰

Metallin työtaistelun käytännön seurauksena STK:ssa oli työläistaloston osaston perustaminen. Sen tehtäväksi tuli muun muassa kerätä tietoa järjestäytymisestä ja kortistoida lakkolaisia ja ”työhaluisia”. Kortistointi oli tarpeen siksin, etteivät lakkolaiset olisi voineet hakeutua toisiin töihin lakon ajaksi. Osastolle tulikin puuhaa jo kesällä 1928, kun satamissa alkoi työtaistelu. Tämäkin työtaistelu osoittautui sitkeäksi, sovinto saatiin aikaan vasta seuraavan lastauskauden alkaessa keväällä 1929. Satamien työtaistelussa oli metallin tapaan kysymys periaatteista; ammattiliitot olivat asettaneet tavoitteeksi valtakunnalliset työehtosopimukset. Toki työtaisteluihin liittyi myös sosiaalidemokraattien ja kommunistien kamppailu työväenjärjestöjen johtoasemista, mitä työnantajapuoli pyrki myös korostamaan. Työtaistelujen tulkitseminen yksinomaan kommunistien Moskova-johtoiseksi operaatioiksi oli STK:n ja lakonmurtajajärjestö Vientirauhan keino mobilisoida myös poliittinen keskusta ja erityisesti talonpoikaisväestön ”itsenäinen työ” ammattiliittoja vastaan.¹¹¹

Ammattiyhdistysliikkeen kriisi kärjistyi satamalakon aikoihin ja jälkeen lopulliseksi pesäeroksi kommunistien ja sosiaalidemokraattien välillä. Sosiaalidemokraatit jäivät toukokuussa 1929 pois Suomen Ammattijärjestön johdosta ja käynnistivät rinnakkaisen järjestäytymisen saman vuoden syksyllä.

¹⁰⁹ Mannio 1967, 77–80; Kettunen 1994, 181–186.

¹¹⁰ Mansner 1981, 376–388; Teräs 1995, 325–343.

¹¹¹ Kettunen 1986, 256; Bergholm 1997b, 103.

Ratkaisuihin vaikutti merkittävästi myös oikeiston paineessa kasvanut uhka siitä, että valtiovalta lakkauttaisi Suomen Ammattijärjestön. Näin tapahtuikin lapualaiskesän 1930 jälkeen. Sisäministeriö teki lakkautuspäätöksen syyskuussa ja Helsingin raastuvanoikeus vahvisti sen lokakuussa. Korkeimman oikeuden vahvistus lakkautukselle tuli joulukuussa 1933. Tässä vaiheessa ammatillisena keskusjärjestönä toimi jo Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto (SAK).¹¹²

Satamalakolla oli myös kansainvälistä merkitystä. Tanskan ja Ruotsin kuljetusalan liitot asettuivat tukemaan suomalaisia tovereita sekä lakkoavustuksin että Suomen-liikennettä koskevin saarroin. Tämä pohjoismainen ulottuvuus on sikäli erityisen mielenkiintoinen, että naapurimaiden ammattiliittojen näkökulmasta Suomessa vallitsivat halpatyömarkkinat. Suomalaisten liittojen palkkaliikkeet ja sopimusvaatimukset saattoi Ruotsista tai Tanskasta käsin nähdä pyrkimyksinä korjata kilpailutilannetta muiden Pohjoismaiden kannalta edulliseen suuntaan.¹¹³ Kun Ruotsin satamissa alkoi saarto, ruotsalaiset laivanvarustajat ja lastauttajat tekivätkin selväksi, etteivät he oikein käsittäneet, miksi heidän pitäisi kantaa tappioita STK:n sopimuskielteisen politiikan puolustamisesta, kun he itse olivat jo aika päiviä hyväksyneet sopimussuhteet osaksi työmarkkinoita.¹¹⁴

Pohjoismaisten työnantajaliittojen näkemyserot kuvaavat kiinnostavasti STK:n ajattelun perusteita vuosikymmenen vaihteessa. Skandinaaviset työnantajakeskusjärjestöt olivat käynnistäneet yhteistyönsä jo 1907, ja Yleinen työnantajaliitto oli tullut edustamaan Suomea vuoden 1911 kokouksesta alkaen. Toimintamuotoina olivat vuosittaiset Pohjoismaiset työnantajakokoukset ja työnantajakokousten välillä kokoontunut pysyvä valiokunta, jonka jäseninä olivat kunkin maan työnantajakeskusjärjestön johtajat.¹¹⁵ Pohjoismaisilla työnantajajärjestöillä oli myös yhteinen ILO-asioiden edustusto kansainvälisen työnantajajärjestön yhteydessä Brysselissä. Sen johtaja oli tanskalainen H. C. Ørsted aina 1950-luvun alkuun saakka. Ørsted nousi vaikutusvaltaisiin asemiin myös ILO:ssa istuen muun muassa pohjoismaisella yhteismandaatilla järjestön hallituksessa. 1930-luvulla Ørsted toimi myös koko työnantajaryhmän puheenjohtajana ja kansainvälisen työnantajajärjestön johdossa.¹¹⁶

Tammikuun 1930 kokouksessa Ørsted toikin mannermaalta tuoreita terveisiiä, joiden mukaan rationalisointi oli nyt päivän puheenaihe kansainväli-

¹¹² Ala-Kapee ja Valkonen 1982, 734–765; Valkonen 1987, 13–52.

¹¹³ Bergholm 1997b, 102.

¹¹⁴ Mansner 1981, 392–394.

¹¹⁵ Historiaselostuksia Helsingissä järjestetyn työnantajakokouksen lehdistötiedotteessa esim. HS 13.9.1948 ja HBL 13.9.1948. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat (Kansio 252). STK:n arkisto. ELKA; Yhteistyön käynnistämisestä Mansner 1981, 142–144.

¹¹⁶ Kettunen 2013, 212–213.

sesti.¹¹⁷ Kyse oli ns. mondismista englantilaisen sir Alfred Mondin mukaan. Mondistisen projektin tavoitteena oli nivoa yhteen taloudellinen rationalisointi ja sosiaalinen harmonisointi.¹¹⁸ Näitä teemoja käsitteli myös Ruotsin työnantajajärjestö SAF:n toimitusjohtaja Hjalmar von Sydowin samassa kokouksessa pitämä alustus, joka käsitteli työnantajien ja työntekijöiden ”uudenaikaista pyrkimystä yhteisymmärrykseen.”¹¹⁹

Von Sydow kommentoi myös työntekijöiden roolia rationalisointityössä, ja korosti, kuinka viittaaminen palkkatason parantamiseen saisi ammattijärjestötkin suopeiksi tehostamistyölle. Tällainen ajattelu oli juuri sitä, jota Suomessa edusti sosiaaliministeriön Niilo Mannio. STK ja Palmgren sen sijaan vastustivat sitä: rationalisointipyrkimysten liittäminen työntekijöiden palkoista neuvottelemiseen ei tulisi kyseeseenkään. STK:lle työtehosta ja yhteisymmärryksestä riittivät huolehtimaan työnantajan omilla päätöksillään tekemät toimet, ennen muuta työväenhuolto.¹²⁰

Tässä suhteessa STK oli eri linjoilla kuin pohjoismaiset kollegansa, kuten satamalakon yhteydessä oli käynyt ilmi. Skandinavian maissa oli jo kaksikymmentä vuotta aiemmin omaksuttu linja, jossa yhdistettiin työehtosopimukset ja työnantajan vahva työnjohtovalta. Tanskassa ensimmäinen keskusjärjestötason yleissopimus (ns. Septemberforliget) oli allekirjoitettu peräti niinkin varhain kuin 1899. Suomessa STK oli päättynyt työehtosopimukset torjuvalle linjalle, kuten edellä on kerrottu. Vaikka olikin 1920-luvun alussa suhtautunut työehtosopimuksiin avoimemmin, tammikuussa 1930 Palmgren ei jättänyt naapurimaiden edustajille epäilyksen sijaa STK:n linjasta. Suomen työmarkkinatilanne poikkesi merkittävästi länsinaapureiden todellisuudesta, sillä kommunistit tekivät myyräntyötään suomalaisessa ammattiyhdistysliikkeessä ja työehtosopiminen olisi vain heidän vallankumouksellisen toimintansa edesauttamista.

Tästä teemasta jatkoi Palmgrenin sijaisena Antti Hackzell lokakuussa 1931 pitämässään esitelmässä Synpunkter i den Ryska frågan. Hackzell herrätteli kuulijoissaan kauhua kuvaamalla Neuvosto-Venäjän pyrkimyksiä tuhota kaikki arvokas mutta ennen kaikkea vimmaa, jolla perhettä oltiin hävittämässä. Naiset olivat neuvostojen maassa yhteiskäytössä, järkytti Hackzell työnantajajohtajia. Vaikka nyt näyttikin siltä, että maailmanpula tuotti eri Euroopan maissa valitettavaa valmiutta solmia kauppasuhteita Stalinin hallinnon kanssa, suomalaiset työnantajat olivat toisella linjalla. Jos kohta kaupankäynnissä joitain myönnytyksiä tehtäisiinkin, olisi suomalaisen työnanta-

¹¹⁷ Protokoll, hållet vid de nordiska arbetsgivareföreningarnas permanenta utskotts sammanträde i Stockholm den 3 och 4 januari 1930. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA

¹¹⁸ Kettunen 1994, 158.

¹¹⁹ Hj. v. Sydow: Moderna samförståndssträvanden mellan arbetsgivare och arbetare. Pohjoismaiden työnantajain (XI) kokous Helsingissä 5.-6.9.1929. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA; vrt. Kettunen 1994, 284.

¹²⁰ Kettunen 1994, 161, 225.

japolitiikan pysyvänä tavoitteena kommunismin – niin kotimaisen kuin neuvostolaisen – vastustaminen. Tässä tarkoituksessa olivat suomalaiset työnantajat ryhtyneet vahvistamaan porvarillisen yhteiskunnan peruskäsitteitä, nimittäin uskontoa ja kotia. Kuinka tämä voisi tapahtua, kun idästä kantautuvat henkiset kulkutaudit (*”andliga farsoter”*) uhkasivat tartuttaa työntekijät? Hackzellin vastaus:

”Meidän on yhä enemmän kiinnitettävä huomiota työläisten ajatusmaailmaan ja tunne-elämään, sillä näemmehän, kuinka helposti niitä voi kuohuttaa. Meidän on tarkoin harkittava, kuinka voimme heikentää kiihotuksen tenhoa poistamalla kiihotuksen aiheita. Ja ennen kaikkea on velvollisuutemme viimeiseen asti puolustaa isännän-oikeuttamme ja ylläpitää yhteiskunnassa elävää käsitystä siitä.”¹²¹

Hackzellin esitys on pinnalta katsoen vain 1930-luvun oikeistolaisen puheen melko tavanomainen toisinto idän uhkineen. Tässä sen kiinnostavuutta kuitenkin lisää yleisö, jolle Hackzell puhui. Tuskinpa skandinaaviset yritysjohtajat olivat kovin alttiita kommunismin houkutuksille tai muutoinkaan erityisesti sen vakuuttelun tarpeessa, että neuvostojen maassa eivät kapitalistilla olleet mukavat oltavat. Hackzellin päätös olikin suunnattu siihen, mitä esitelmässä ei itse asiassa sanottu suoraan: toisten pohjoismaisten työnantajien oli aihetta tukea suomalaisten teollisuusyritysten linjaa, vaikka nämä yritykset kilpailivat samoilla maailmanmarkkinoilla tavalla, joka esimerkiksi Ruotsista katsoen olisi saattanut vaikuttaa kilpailua vääristävältä työehtojen polkemiselta.

Pohjoismaiden työnantajayhteistyön aineistosta ei löydy suoria todisteita siitä, että kilpailuasetelmaa olisi jouduttu pysyvässä valiokunnassa sovitteluun, mutta vihjeitä voi nähdä esimerkiksi siinä keskustelussa, joka virisi tammikuun 1930 kokouksessa työnjohdon suhteesta työnantajaan. ILO oli kesällä 1929 päättänyt asettamaan toimikunnan pohtimaan järjestön linjauksia suhteessa toimihenkilöihin (*employé*), vaikka työnantajadelegaatit olivat vastustaneet aietta.¹²² Tanskalaisilla työnjohtajilla oli jo vuodesta 1918 ollut yleissopimus työnantajakeskusjärjestön kanssa, mutta sen asiasisältönä oli rajata työnjohtajat ammattiliittojen ulkopuolelle omaksi ryhmäkseen ja var-

¹²¹ ”Vi böra mer än förr fästa vår uppmärksamhet vid arbetarnas föreställnings- och känsloliv, ty vi se, hur lätt det kan bringas i svallning, och vi böra intensivt överväga, huru vi genom avlägsnandet av upphetsande moment, kunna försvara effekten av agitationen bland massorna. Och framför allt mana oss vår plikt att till det yttersta försvara våra husbonderättigheter och underhålla [i] samhället ett levande begrepp om densamma.” Synpunkter i den Ryska frågan. Föredrag hållet av vicehäradsöverförman A. Hackzell å XII Nordiska Arbetsgivarvärdagen i Stockholm den 7-8 oktober 1931 (förtroligt). Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA.

¹²² Protokoll hållet vid de nordiska arbetsgivarvärdagens permanenta utskotts sammanträde i Stockholm den 3 och 4 januari 1930 (Ørsted, Langkjær). Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA.

mistaa heidän lojaliteettinsa työnantajalle työtaistelutilanteessa.¹²³ Palkkojen kollektiiviseen sopimiseen ei ollut halua kummallakaan osapuolella. Ruotsissa oli seurattu Tanskan esimerkkiä, mutta kattavasti järjestäytynyt teollisuuden työnjohtajakunta oli alkanut painostaa vastaavia työnantajaliittoja vaatimuksilla ”neutraliteetista” eli mahdollisuudesta asettaa työtaistelutilanteen ulkopuolelle ottamatta kantaa kummankaan osapuolen hyväksi.

Käytännössä kyse oli siitä, oliko työnjohtajien tehtävä lakonalaista työtä, jos työnantaja niin vaati. Ruotsissa työntekijät olivat reagoineet paikoin varsin voimakkaasti töissä jatkaviin työnjohtajiin – aina käsiryysiin asti.¹²⁴ Skandinaavisten liittojen puheenjohtajat arvioivat, ettei järjestäytyneiden työnjohtajien vaatimuksiin voinut suhtautua yliolkaisesti, vaan sopimuksia olisi tehtävä. Tanskan työnantajakeskusjärjestön puheenjohtaja Langkjær esitti, että ratkaisuksi voisi kelvata kollektiivisopimuksen sijaan työnjohtajien ja toimihenkilöiden mallityösopimus (*normalkontrakt*), jonka työnantajaliitto laatisi ja johon jäsenyritykset sitoutuisivat. Mallisopimuksessa voitaisiin sitten mainita esimerkiksi neuvotteluoikeuksista, mutta neutraliteettiin ei missään tapauksessa voitaisi mennä.¹²⁵

Jälleen sai STK:n Palmgren tyrmistyä: kollegatko vakavasti harkitsivat työnjohtajien ja toimihenkilöiden saattamista kollektiivisten sopimussuhteiden piiriin? Suomessa lähdetään siitä, että työnjohtajat edustavat työnantaja, linjasi Palmgren. Sitä paitsi puunjalostusteollisuuden piirissä oli jo käytössä mestarisopimus, joka velvoitti mestarit tekemään töitä työtaistelun aikana – eikä vain omaa tavallista työtään vaan kaikkea, mitä yhtiön etu vaatii eli tarvittaessa osallistumaan myös lakon murtamiseen. Pitäytyminen omassa työssä olisi ”maskerade neutralitet”, Palmgren tulkitsi. Ongelmia ei ollut, sillä työnjohtajakunnalla itsellään ei näyttänyt olevan haluja järjestäytymiseen ja työntekijätkin pitivät työnjohdon luottamusasemaa suhteessa työnantajaan itsestään selvänä. Työnjohtajakunnalla ei voinut olla ”kolmannen osapuolen” asemaa tai itsenäisiä työmarkkinaintressejä suhteessa työnantajan ja työntekijän väliseen konfliktiin, vaan työnjohtajat olivat yksiselitteisesti

¹²³ Overenskomst og regler for behandling af faglig strid mellem medlemmer af dansk arbejdsgiverforening og medlemmer af faellesrepraesentationen for danske funktionaerforeninger. Liitteenä Protokoll hållet vid de nordiska arbetsgivareforeningarnas permanenta utskotts sammanträde i Stockholm den 3 och 4 januari 1930. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA.

¹²⁴ Protokoll hållet vid de nordiska arbetsgivareforeningarnas permanenta utskotts sammanträde i Stockholm den 3 och 4 januari 1930 (Larsson) Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA.

¹²⁵ Protokoll hållet vid de nordiska arbetsgivareforeningarnas permanenta utskotts sammanträde i Stockholm den 3 och 4 januari 1930 (Langkjær, Madsen) Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA

työnantajan äänitorvia työntekijöihin nähden ja juuri siksi läheisessä ja välittömässä suhteessa työnantajaan.¹²⁶

Tämä asennoituminen on tuttua suomalaisen työnantajalinjan aiemmasta tutkimuksesta.¹²⁷ Palmgrenin puheenvuoron lopetus ansaitsee tässä erityistä valaistusta. Palmgren lausui:

”Työnantajanäkökulmasta näyttääkin perustelluimmalta painottaa työnjohtajien koulutus- ja sivistystason nostamista. Koulutus lisää työnjohtajien auktoriteettia ja mahdollisuutta vaikuttaa alaisiinsa, mikä on työnantajan näkökulmasta kaikkein tärkeintä. Tässä tarkoituksessa olemme viime vuosina myös pyrkineet kohottamaan työnjohtajakunnan sosiaalista asemaa ja siten sitomaan heitä tiukemmin yritykseen ja työnantajaan.”¹²⁸

Kuten Kettunen ja Turunen mainitsevat, koulutuksen ja työnantajaan sitomisen korostus ei ollut erityisen suomalaista. Itse asiassa STK ja sen mahtiliitot metalli- ja puunjalostusteollisuudesta sekä Rakennusaineteollisuuden työnantajaliitto ja Putkijohtotyönantajaliitto ryhtyivät puuhaamaan nimenomaan ruotsalaisen esikuvan mukaista työnjohtokoulutusta, joka johti ensimmäiseen teollisuuden työnjohtajakurssiin 1937 ja seuraavalla vuosikymmenellä toiminnan vakiinnuttamiseen Teollisuuden työnjohto-opistona.¹²⁹

Palmgrenin puhe sosiaalisesta asemasta ja lojaliteetista kertoo 1920- ja 1930-lukujen taitteessa kiteytyneen työnantajalinjan ytimen. Siinä keskustapolitiikan kauden visiot modernisoituvaan Suomeen liittyvistä sosiaalipoliittikan instituutioista hukutettiin porvarillisen poliittisen mielipiteen yhdenmukaisuutta – Pauli Kettusen sanoin ”valkoista yhtenäisyyttä” – ylläpitävällä tavalla työnantajan ja työntekijän kahdenvälisestä suhdetta ja paternalistista tehdasyhteisöä korostavaan politiikkaan.¹³⁰ Niin köyhäinhoitoalaista ja elatus-

¹²⁶ Bilaga C: Finlandsdelegationens uttalande vid Nordiska Arbetsgivareföreningarnas permanenta utskotts sammanträde d. 4 jn. 1930. Protokoll hållet vid de nordiska arbetsgivareföreningarnas permanenta utskotts sammanträde i Stockholm den 3 och 4 januari 1930. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA.

¹²⁷ Kettunen and Turunen 1994, 63–86.

¹²⁸ ”Vad som ur arbetsgivaresynpunkt synes mest angeläget ifråga om mästare och förmän i detta nu, är ett förbättrande av dessa befälskategoriernas tekniska och framför allt intellektuella utbildning. Just det lägre arbetsbefällets viktiga roll som representant för arbetsgivaren gentemot arbetarna nödvändiggör en skolning, som ökar dess auktoritet och möjligheter att påverka de underordnade. Ett betydande arbete har också hos oss under de senaste åren nedlagts på uppgiften att socialt höja mästare- och förmanskåren samt därigenom knyta den fastare till företaget och arbetsgivaren.” Bilaga C: Finlandsdelegationens uttalande vid Nordiska Arbetsgivareföreningarnas permanenta utskotts sammanträde d. 4 jn. 1930. Protokoll hållet vid de nordiska arbetsgivareföreningarnas permanenta utskotts sammanträde i Stockholm den 3 och 4 januari 1930. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto. ELKA.

¹²⁹ Kettunen 1994, 231.

¹³⁰ Kettunen 1986, 255; Kettunen 1994, 222–226.

velvollisuudesta 1920-luvun alussa kuin työehtosopimuksista saman vuosikymmenen lopulla käyttämissään puheenvuoroissa Axel Palmgren oli viitanut siihen työnantajien näkemykseen, että ammattiyhdistysliike pyrki loitontamaan työntekijöitä työnantajastaan ja siten häiritsemään sopuisaa yhteiseloä mm. tehdaspaiikkakunnilla. Tästä muodostuikin STK:lle pitkäikäinen näkemys: ammattiyhdistykset olivat ulkopuolisia, kolmansia, joille ei pitänyt antaa sanansijaa työsuhteen tai työpaikan asioissa. Sen sijaan sopuisuudesta oli huolehdittava vastaamalla työntekijöiden oikeutettuihin turvallisuuden tarpeisiin työnantajan omin toimin.

3.3 TYÖVÄENHUOLTO

Työväenhuollon taustalla olivat teollistumisen varhaisvaiheiden käytännön pakot. Siirtyminen maatalon töistä tehtaan töihin ei nimittäin välttämättä merkinnyt muuttoa pois maaseudulta, sijoittuihan huomattava osa teollisuudesta täysin maaseutumaiseen ympäristöön. Näin oli ennen muuta puunjalostusteollisuuden ja järvisedun rautaruukeista kehittyneiden konepajojen ja telakoiden kohdalla. Teollinen työ merkitsi toki palkkatyötä, ja siten merkittävää muutosta maataloustuotannon luontaistaloudelliseen elämäntapaan. Näiden aloittelevien teollisuuslaitosten ympäristössä ei kuitenkaan ollut tarjolla markkinoita, joilta työntekijät olisivat palkkansa varassa voineet hankkia asuntonsa, polttopuunsa tai muut elämisen edellytykset. Niinpä tehtaiden ei auttanut muu kuin rakentaa talot ja torit itse. Palkkatyön edellytysten luominen alettiin tuntea teollisuudessa nimellä *arbetarvälfärd*, jonka varhaisin suomennos oli työväenmenestyslaitos.¹³¹

Toiminta ei ollut suomalaista alkuperää. Esimerkiksi vuoden 1900 Pariisin maailmannäyttelyssä ranskalaisten rautatie- ja kaivosyhtiöiden, tunnetun saksalaisen konepajayhtiö Kruppin samoin kuin maineikkaiden englantilaisten saippuatehtailijoiden, veljesten Lever, osastoilla esiteltiin yhtiöiden huomattavia panostuksia erilaisiin työsuhte-etuihin ja eritoten työväenasuntoihin. Neljä vuotta myöhemmin St. Louisin maailmannäyttelyssä suurta huomiota herätti National Cash Register -yhtiön innovoima huoltokonttori, jonka ajatuksena oli opettaa työntekijöitä säästäväisyyteen ja säännöllisiin elintapoihin tarjoamalla käytännössä säästötilejä ja automaattista maksupalvelua esimerkiksi vuokranmaksun tueksi. Sama kassakoneiden valmistaja oli myös ensimmäisten joukossa palkannut erityisen toimihenkilön valvomaan yhtiön huoltotoimintaa ja muun muassa vierailemaan työntekijöiden kodeissa. Yhdysvalloissa tämän toimeliaisuuden nimenä oli *welfare*, Saksassa *betriebliche Sozialpolitik*.¹³²

Huoltotoiminnan ideoiden tuomisesta Suomeen vastasivat suurelta osalta ammattientarkastajat. Ammattientarkastajan virat oli perustettu 1880-luvun

¹³¹ Kettunen 1994, 82 viite 88.

¹³² Rodgers 1998, 17; Jacoby 1997, 14; Kettunen 1994, 88; Teräs 2009, 286–287; Fellman s.a..

lopulla valvomaan ja ohjaamaan työsuojelun toteutumista. Vuodesta 1903 aiemman kahden tarkastajan joukkoon lisättiin naispuolinen ammattientarkastaja, ja kuusi vuotta myöhemmin viranhaltijoiden luku oli kasvanut viiteen miespuoliseen ja kahteen naispuoliseen ammattientarkastajaan. Huolto-toiminnasta tuli pian erityisesti naispuolisten ammattientarkastajien toimialaa.¹³³ Tässä roolissa apulaisammattienylitarkastaja Jenny Markelin-Svensson selvitti työväenhuoltoa Suomen suurteollisuudessa yrityksille tehdyn kyselyn pohjalta vuoden 1923 Sosiaalisessa aikakauskirjassa. Markelin-Svensson oli toiminut 1908–1911 Viipurin piirin ammattientarkastajana ja saikin oivia esimerkkejä artikkelisarjaansa tuohon piiriin kuuluvista Kymin Osakeyhtiön tehtaista.¹³⁴

Markelin-Svenssonille työväenhuolto oli kokonaisuus, jossa valtiolla, kunnilla ja yksityisillä oli oma roolinsa. Valtiota olennoivat hänen ajattelussaan juuri ammattientarkastajat, kun taas yksityisistä toimijoista suurteollisuuden työnantajat saivat merkittävimmän roolin. Ehkä vähän pahoitellenkin Markelin-Svensson myönsi, että ”jokapäiväisessä puheessa” oli työväenhuolto alkanut merkitä oikeastaan vain työnantajien toimenpiteitä, nimittäin niitä, joilla ”työnantaja työväensuojelulakien määräämien toimenpiteiden ohella pyrkii edistämään työväkensä kohottamista ruumiillisessa, siveellisessä ja henkisessä suhteessa”. Suurteollisuuden kehityksestä oli seurannut työväen kerääntyminen kaupunkoihin ja tehdasyhdyskuntiin sekä naisten palkkatyö kodin ulkopuolella. Ensin mainittu johti ennen kaikkea asuntokurjuuteen mutta tuotti myös elintarvikkeiden kallistumisen ja kulkutautien leviämisen kaltaisia vitsauksia. Jälkimmäinen oli riistänyt kasvavalta polvelta kodin hoidon ja kasvatuksen, mistä seurasi lapsikuolleisuutta ja nuorison villiintymistä. Näitä vahinkoja estämään oli tarpeen työväenhuoltotyö.¹³⁵

Laajimman käsittelyn Markelin-Svenssonilta sai osakseen asuntokysymys. Perusteellisin esimerkein ja pohjakuvin Markelin-Svensson opasti työnantajia tarjoamaan työläisilleen tyydyttävät asunto-olot. Teollisuuslaitoksille tehty kysely osoitti, että noin 16 prosenttia kaikesta teollisuuden työvoimasta asui työnantajan asunnossa, mutta vaihtelu eri teollisuudenhaarojen välillä oli varsin suurta. Maaseudulle sijoittuneen puunjalostuksen työväestä kolmanneksella oli työnantajan tarjoama asunto, kun taas kaupungeissa toimiva graafinen teollisuus ei tarjonnut juuri kenellekään asuntoa.¹³⁶ Muuhun taloudelliseen huoltoon Markelin-Svensson luki palkan perhelisät, elintarvikkeiden subventiot, työpaikkaruokat ja huoltokonttorit. Viimeksi mainitun oli juuri Kymi-yhtiö tuonut Suomeen vuonna 1915, ja sen toimintaperiaatteena oli huolehtia työntekijöiden rahataloudesta suorittamalla heidän toistuvat

¹³³ Kettunen 1994, 65.

¹³⁴ Markelin-Svenssonin henkilötiedot Jussi Kuusanmäki: Jenny Markelin-Svensson (1882–1929). Kansallisbiografia. <http://www.kansallisbiografia.fi/kb/artikkeli/1273/>; Kettunen 1994, 84.

¹³⁵ Markelin-Svensson 1923 a, 223.

¹³⁶ Markelin-Svensson 1923 b.

maksunsa (kuten vuokrat ja verot¹³⁷) määräjain tapahtuvaa palkanpidätystä vastaan.

Taloudellisten toimenpiteiden jälkeen laajimman käsittelyn Markelin-Svenssonilta sai sairaanhoito. Monet ”tehtaanhallinnot” olivat perustaneet suorastaan sairaaloita – esimerkkinä tällä kertaa Kymin Oy:n Kuusankosken laitokset – tai ainakin varmistaneet kunnanlääkärin palvelut palkkaamalla tämän myös osa-aikaiseksi tehtaanlääkäriksi. Jos ei kerrassaan maksutonta, kuului sairaanhoito olevan maksuiltaan huojennettua.¹³⁸ Artikkelisarjansa viimeisessä osassa Markelin-Svensson käsitteli lasten- ja nuorisonhuoltoa, jonka tehostaminen oli välttämättä tarpeen ”yhteiskuntavaarojen torjumiseksi”, sekä ammattiovetusta ynnä muuta sivistystason nostamiseen tähtäävää toimintaa.¹³⁹

Apulaisammattienylitarkastaja jakoi kiitosta suurteollisuudelle, ennen muuta puu-, paperi- ja kutomateollisuuden tehtaille huoltotoiminnan hyvästä järjestämisestä, mutta valitteli, että keskisuuret laitokset pienistä puhumattakaan eivät vielä olleet havahtuneet tässä suhteessa oikealle asialle.¹⁴⁰ Markelin-Svensson pyrki kehystämään asian niin, että huoltotoiminnan laajentamisessa olisi kysymys vain teollisuuslaitoksen koosta ja siitä, oliko tehtaan johto ”vielä” ehtinyt liikkua siihen suuntaan, joka olisi joka tapauksessa edessä. Näin ei toki tosiasiasa ollut. Metalliteollisuudessa turkulaiset työnantajat olivat tietoisesti hylänneet 1920-luvun alussa sellaiset sosiaalista turvallisuutta tuovat järjestelmät, jotka eivät soveltuneet puhtaaseen työvoiman myyjän ja ostajan markkinasuhteeseen.¹⁴¹

Eritoten puunjalostusteollisuudessa kuljettiin Markelin-Svenssonin toimimaan suuntaan. Vuosikymmenen lopulla tehty selvitys osoitti, että erityisesti asuntoasioissa oli edetty. Otokseen tulleista sahojen työntekijöistä yli 40 prosenttia asui työnantajan asunnossa ja liki samoihin lukemiin pääsi kutomateollisuus. Myös paperitehtailla luku oli noussut neljäkymmenen prosentin tuntumaan, mutta lähtötasokin oli ollut korkeampi kuin muilla. Koko aineistossa työnantajan asunnossa asuvien osuus näytti kaksinkertaistuneen vuoteen 1923 verrattuna, mutta aineistot eivät ole vertailukelpoiset.¹⁴²

Se, että Suomessa työväenhuollon toimia lisäsivät erityisesti puunjalostajat, sopii hyvin yhteen Sanford Jacobyn yhdysvaltalaisia teollisuusyrityksiä koskevan tulkinnan kanssa. Jacobyn mukaan amerikkalaiset suuryritykset

¹³⁷ Veronkannossa siirryttiin ennakonpidätysjärjestelmään 1940-luvulla. Siihen asti verot kannettiin postilaitoksen avulla.

¹³⁸ Markelin-Svensson 1923 c, 424.

¹³⁹ Markelin-Svensson 1923 d, sit. 529.

¹⁴⁰ Markelin-Svenssonin tulkinta perustuu ensisijassa havaintoihin työväenasuntojen tarjonnasta, ja eniten asuntoja oli tarjolla mainituilla kolmella teollisuuden alalla. Kuitenkin Anu Suoranta katsoo, ettei työväenhuolto ollut ainakaan ennen 1940-lukua osa kutomateollisuuden systemaattista työnantajanlinjaa. Ks. Suoranta 2009, 138.

¹⁴¹ Teräs 1995, 327.

¹⁴² Markelin-Svensson 1928, 335.

intensifioivat huoltotyötään aktiivisimmin 1880-luvulta 1920-luvulle, ja eturintamassa olivat pääomavaltaisen prosessiteollisuuden hyvin kannattavat yritykset, joiden tuotteisiin kohdistui melko vakaa kysyntä.¹⁴³ Suomessa juuri prosessiteollisuuteen lukeutuva puunjalostus suuntautui 1920- ja 1930-luvuilla kohti pääomavaltaisuutta, ja sen tuotanto kasvoi moninkertaiseksi.¹⁴⁴ Kansainvälisesti työväenhuollon merkitystä korosti 1920-luvun ns. työrauhaliike, joka tähtäsi yhtä aikaa erimielisyyksien ennaltaehkäisyyn ja tuotantotehon kohottamiseen. Työväestön asemaa parantavan huollon ohella keinoina nähtiin valistus ja työnjohdon psykologia.

Itse asiassa suomenkielinen käsite työväenhuolto vakiintui juuri 1920-luvun tehostamis- ja systematisoimisallossa.¹⁴⁵ Vaikka aiempi vastaava toimeliaisuus ei sekään ollut ainoastaan ilmausta työvoiman uusintamistarpeen rationaalisesta tyydyttämisestä, oli työväenhuolto ensisijaisesti osa sellaista työnantajapoliittista linjaa, jossa yhdistyivät työtehon kohottaminen, työrauhan ylläpitäminen ja työehtosopimusten vastustaminen. Työväenhuolto rakennettiin kilpailijaksi ammattiyhdistysliikkeen sosiaalisuudelle, ja sellaiseksi sen käsittivät myös työväenjohtajat.¹⁴⁶

Valtiolle sen sijaan oltiin valmiita myöntämään rajoitettu läsnäolo ja oikeus säädellä työnantajan ja työntekijän kohtaamista, mutta edellytyksenä toki oli, että valtio pystyisi vastustamaan vallankumouksellista työväenliikettä. Markelin-Svensson päätti neljännen artikkelinsa intressiristiriitaa sovittavan asiantuntemuksen optimistiseen visioon:

”Varsinkin nykyaikoina, jolloin työnantajain ja työläisten välillä valitsee molemmipuolista epäluuloa, voi [työväenhuollon asiantuntija] puolueettomana henkilönä paremmin kuin kukaan muu tasoittaa yhteiskunnallista juopaa ja myötävaikuttaa luottamuksellisen suhteen palauttamiseen työnantajien ja työntekijöiden välille. Toivottavaa olisi sen vuoksi, että teollisuuslaitoksissamme entistä enemmän asetettaisiin [työväenhuollon asiantuntijoita], joiden toimivaltaan kuuluisi ilmenneiden epäkohtien korjaaminen tehtaanhallinnon hyväksymän toimintaohjelman puitteissa sekä tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen teollisuustyöntekijöiden ja heidän perheittensä aseman parantamiseksi sosialisessa ja myös käytännöllisessä suhteessa.”¹⁴⁷

Markelin-Svenssonin kaipaamat työväenhuollon asiantuntijat marssivat todenteolla ainakin Teollisuuslehden lukijoiden näkyviin 1930–1932, kun lehti julkaisi lukuisia artikkeleita, joita Yhtyneitten Paperitehtaitten huoltotarkastaja Lilli Vuorela, Kymmenen huoltotarkastaja Margit Borg ja G. A. Serlachiuksen huoltotarkastaja Mirjam Gummerus samoin kuin valtionyhtiö

¹⁴³ Jacoby 1997, 27.

¹⁴⁴ Häggman 2006, 129.

¹⁴⁵ Kettunen 2002, 267.

¹⁴⁶ Kettunen 1994, 112–115.

¹⁴⁷ Markelin-Svensson 1923 d, 537.

Enso-Gutzeitin huoltotoimiston päällikkö Ilmari Luostarinen tuottivat tapaturmien ehkäisystä ja työväenhuollosta.

Ei ole sattumaa, että neljästä mainitusta kirjoittajasta kolme oli naisia. Lilli Vuorela muotoili yhteiskunnallisen äitiyden tehdassovelluksen näin:

”Joskin naiset eivät turvallisuuskysymyksissä voine kilpailla varsin naisten ’turvallisuusinsinöörien’ kanssa, niin kuitenkin, edellyttäen naistarkastajan omaavan tarpeelliset tiedot tehdastekniikassa ja hygieniassa, sekä ottamalla huomioon, että meikäläisissä oloissa verrattain huomattavan osan huoltotarkastajan tehtävistä muodostaa työväen yleiseen hyvinvointiin kohdistuva toiminta, johon taas naiset lienevät ehdottomasti miehiä sopivimmat, niin täytynee pitää naisten valitsemista huoltotarkastajiksi oikeaan osuneena.”¹⁴⁸

Työväenhuolto ei ollut instituutio, vaan toimintatapa, *policy*, Thelenin ja Streeckin tarkoittamassa mielessä. Työväenhuollon käytännöt olivat yksin työnantajan määriteltävissä ja säädeltävissä, eivät ne muodostaneet työntekijöille oikeuksia, joihin vedota. Ne eivät myöskään asettuneet lainsäädännön kohteeksi. Valtion katse toki kohdistui niihin, kuten edellä nähtiin, mutta vain vertailevan tiedon valossa. Toisin oli työnantajan elatusvelvollisuuden laita, sillä siinä oli kysymys selvästä lainsäädäntöasiasta. Valkoisen yhtenäisyyden vaalimiseen tähtäävä työnantajapolitiikka muutti kuitenkin myös STK:n suhtautumista elatukseen, kuten seuraava luku osoittaa.

3.4 ELATUKSEN PERUSTELU KAPENEE

Työnantajien elatusvelvollisuuden kannalta julkishallinnosta ja oikeuslaitoksesta tuli 1920-luvulla uusi ja tärkeä toimija. Kuntien köyhäinhuolautakuntien asiana oli tutkia, oliko köyhäinhoidon tarpeeseen joutuneella kuntalaisella joku kuntaan nähden ensisijainen elättäjä, siis joko lähisukulainen tai työnantaja. Jos oli, kunta saattoi periä köyhäinhoidon kulut näiltä. Toisaalta työntekijä, jonka työnantaja kieltäytyi elatuksesta, saattoi vedota maaherraan ja valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen elatuksen saadakseen. Valitusoikeutta myös käytettiin, ja 1930-luvun alkuun mennessä KHO oli käsitellyt lähes 600 köyhäinhuoltoon tavalla tai toisella liittyvää tapausta. Työnantajan elatusvelvollisuuteen niistä liittyi vajaa kymmenes.¹⁴⁹

Elatusvelvollisuudesta syntyneisiin riitoihin alkoivat 1920-luvun puolivälin tienoilla kiinnittää huomiota myös köyhäinhuotoviranomaiset ja hallinto-oikeuden asiantuntijat. Sosiaaliministeriön köyhäinhoidon ylitarkastaja Viljo Hytönen koetti linjata elatusvelvollisuuspykälän oikeaa tulkintaa kunnallisen köyhäinhoidon ammattilehdeksi perustetussa Huoltajassa syksyllä 1925. Eri-

¹⁴⁸ Lilli Vuorela: Näkökohtia nykyaikaisessa työväenhuolto- ja huoltotarkastajan työssä. Teollisuuslehti 9/1930, 97–99.

¹⁴⁹ Saarialho 1935, 317–441, luettelee oikeustapaukset.

toten raittiusmiehenä ja työläisten siveellisen turmeltumattomuuden vaalijana ansioitunut Hytönen¹⁵⁰ tulkitsi pykälän olevan yksinomaan perua vuoden 1879 vaivahoitoasetuksesta, ja köyhäinhoitolain antaneen vanhalle pykälälle tarkemman sisällön. Tarkentaminen oli kuitenkin tuottanut sen Hytösen mielestä tarkoittamattoman seurauksen, että työntekijät peräsivät viranomaisissa elatusta, jota olivat ryhtyneet pitämään oikeutenaan.

Hytösen käynnistämässä keskustelussa kävi selväksi, että työväenliikkeen piirissä kannatettiin tulkintaa, jonka mukaan elatusvelvollisuuden kriteerit olivat vain työntekijän työkyvyttömyys ja kahdenkymmenen vuoden palvelus. Näiden täyttyessä elatus lankeaisi kuten eläkeoikeus. Mielenkiintoista sinänsä, tässä yhteydessä ei otettu esiin tapaturmankorvauslakia (1895), jonka mukaan työnantajan oli vakuutettava tapaturman aiheuttama työkyvyttömyys. Tämän olisi näet voinut tulkita osoitukseksi siitä, että elatuksen piirissä olleet asiat olivat muuntumassa työntekijöiden oikeuksiksi.

Joka tapauksessa Hytönen piti tulkintaa täysin vääränä. Hänen mukaansa pelkkää köyhäinhoitolain viidettä pykälää lukemalla saattoi toki samastaa eläkeoikeuden ja elatuksen, mutta se oli virhe. Köyhäinhoitolaki kokonaisuutena oli säädös, jolla kuntia suojeltiin aiheettomalta köyhäinhoitorasitukselta, ei suinkaan perustettu oikeuksia vähäväkisille. Hytösen mielestä harmillisesti laki oli kirjoitettu niin epäselvästi, ettei myöskään sukulaisten ensisijaisuus työnantajiin nähden käynyt selvästi ilmi. Jos köyhäinhoitolautakunnat perivät työnantajilta kovin innokkaasti korvausta kunnan antamasta elatuksesta, olisi seurauksena vain se, että työnantajat yleensä alkaisivat irtisanoa 20 palvelusvuotta lähestyvät työläisensä, Hytönen pelkäsi. Vaikka muuten tarjosi Hytösen näkemykselle varauksettoman tukensa, viimeksi mainitussa kohdassa STK oli hieman eri mieltä. Mahdolliset riitaisuudet johtuivat vain työntekijöiden kohtuuttomista vaatimuksista, eivät työnantajien keinotulnhalusta.¹⁵¹

Kuntatoimijoiden ohjailu ei kuitenkaan riittänyt, vaan köyhäinhoitoon liittyviä juttuja tuli jatkuvasti korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Syksyllä 1929 aiheeseen tarttui sanotun tuomioistuimen jäsen, hallintoneuvos Iivar Ahava. Suomalaisessa lakimiesyhdistyksessä pitämässään esitelmässä Ahava rakensi elatusvelvollisuudesta historiallisen tulkinnan, joka liitti elatusvelvollisuuden vielä Hytöstäkin selvemmin vain köyhäinhoidon osaksi. Ahavan mukaan köyhäinhoitolain viides pykälä toteutti 1817 annetun kerjäläisasetuksen ja vuoden 1852 vaivahoitoasetuksen säännöksiä, joiden ”mukaan seurakunnat eivät olleet velvollisia vastaanottamaan muualta seurakuntaan muuttavia tilattomia, ellei se, jonka vuosipalvelukseen he tulivat, antanut seurakunnalle takausta siitä, etteivät nämä muuttajat vastedes joutuisi

¹⁵⁰ Haatanen 1992, 36.

¹⁵¹ ”Köyhäinhoitolain 5 § määräykset”. Huoltaja 17/1925, 155–156, Huoltaja 19/1925, 171–172, Huoltaja 20/1925, 177–178; ”Työnantajain elatusvelvollisuus köyhäinhoitolain 5 § mukaan”. Teollisuuslehti 4/1926, 49.

seurakunnan rasiukseksi tahi se maanomistaja, jonka maalle he asettuivat, antanut sitoumusta, joka turvasi seurakunnan tuolta mahdollisuudelta”.¹⁵²

Ahavan esitelmän varsinainen tarkoitus oli moittia epäselvän lain korkeimmalle hallinto-oikeudelle aiheuttamaa kuormitusta, mutta keskustelu suuntautui pikemmin elatuksen luonteeseen. Keväällä 1930 keskustelu laajeni ammattilehtien lisäksi päivälehtiin, kun Hufvudstadsbladet ilmoitti kannattavansa tehtailija Viktor Julius von Wrightin esittämää vaatimusta viidennen pykälän muuttamisesta. Hieman yllättäen sanomalehti arvioi – von Wrightiin vedoten – että työläisten lisäksi monet pientyönantajat olivat ruvenneet pitämään elatusta eläkkeen veroisena oikeutena. Lehden ja von Wrightin mielestä lakia oli muutettava niin, että epäselvyyksiä ei enää ilmeneisi ja että myös työnantajien tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia elatuksesta otettaisiin huomioon.¹⁵³

Köyhäinhuoltovirkailijoiden kesäkokouksessa keskustelu jatkui Ahavan alustuksen pohjalta. Nyt kiinnitettiin huomiota eritoten siihen, oliko elatuksen vaatiminen oikeudenmukaista. Ahava kertoi esimerkin, jossa virkamiehen lesken oli pienistä tuloistaan elätettävä kotiapulaista, ”jonka ei tarvitse enää välittää työnsä jäljestä, koska elatus on jo varmistettu”. Tällaiseen tilanteeseen ei olisi Ahavan mielestä pitänyt päätyä, sillä köyhäinhuoltolaki ei säättänyt yksityisten työntekijän edusta vaan yhteiskunnan yleisestä edusta kuten muukin julkisoikeus.¹⁵⁴

STK osallistui keskusteluun elatuksesta osana suurempaa hanketta. Loppuvuodesta 1931 STK käynnisti hyökkäyksen ”sosiaalista lainsäädäntöä” vastaan asettamalla viisimiehisen työryhmän laatimaan muutosesityksiä. Varsinaisen kirjoitustyön tekijäksi STK rekrytoi korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Karl Söderholmin. Muistiossa arvosteltiin erityisesti työaika- ja vuosilomasäädöksiä, joita vaadittiin ainakin muokattaviksi ellei suorastaan kumottaviksi. Elatusvelvollisuus sai kuitenkin täysin toisenlaisen kohtelun. Köyhäinhuoltolain säätämää elatusvelvollisuuttakin kyllä arvosteltiin, mutta STK ei vaatinut sitä kumottavaksi niin kuin Axel Palmgren oli tehnyt eduskunnassa kymmenen vuotta aikaisemmin. Nyt keskusliiton näkemys oli, että pykälää oli vain muutettava niin, että lähisukulaisten velvollisuuksia olisi painotettu enemmän kuin työnantajan velvollisuuksia.¹⁵⁵

STK:n näkemyksellä oli varsin hyvät edellytykset päätyä maan hallituksen tietoon, sillä J. E. Sunilan maaliskuussa 1931 nimitetyn II hallituksen kauppa- ja teollisuusministerinä toimi keskusliiton toimitusjohtaja Palmgren. Su-

¹⁵² Defensor Legis 10/1929, 379–381; ks. myös kokousselostukset Huoltaja 22/1929 ja Lakimies 1/1930.

¹⁵³ ”Vanhat työläiset ja heidän työnantajansa”. Huoltaja 13/1930, joka siteeraa Hufvudstadsbladetia 10.5.1930.

¹⁵⁴ ”Vähän eräistä voimassa olevan köyhäinhuoltolain perusteista”. Huoltaja 15/1930, 221–228.

¹⁵⁵ STK:n kannan selostus: Arbetsgivarnas i Finland Centralförbunds berättelse till Nordiska Arbetsgivaremötet i Oslo 29.–30.8.1933. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1929–1934 (Kansio 250). STK:n arkisto, ELKA; Mansner 1981, 436–437.

nilan hallitus teki 1932 valtiopäiville esityksen köyhäinhuitolain muuttamisesta. Esityksen taustalla olivat itse asiassa myös Helsingin huoltotoimen toimitusjohtajan ja köyhäinhoidon huomattavan asiantuntijan Bruno Sarlinin edellisvuonna tekemät aloitteet, joiden tavoitteena ei ollut niinkään oikeistohenkinen kurinpalautus, vaan halu uudistaa köyhäinhoidon hallintoa koskevat säännökset Helsingin kaupungin tarpeita paremmin vastaaviksi. Ankaran laman myötä ennennäkemättömiin lukemiin noussut työttömyys oli osoittanut, että voimassa oleva laki jätti kaupungin viranhaltijoille aivan liian vähän toimimahdollisuuksia. Sarlinin aloitteiden ohella hallitus ilmoitti muutostarpeiden syyksi uudet lait avioliitosta ja ottolapseksi ottamisesta samoin kuin pohjoismaisen köyhäinhuotosopimuksen. Viimeksi mainittu oli solmittu 1923 ja uusittu 1928, mutta Suomi oli kesällä 1932 irtisanonut sen päättymään vuoden 1933 alusta. Hallituksen tavoitteena oli neuvotella uusi sopimus, joka rasittaisi Suomea vähemmän.¹⁵⁶

Köyhäinhuitolain osakseen saamasta kritiikistä valtaosa oli koskenut koptipaikkasäännöksiä, mutta myös työnantajan elatusvelvollisuutta oli arvosteltu. Kritiikkiä olivat hallituksen esityksen mukaan esittäneet varsinkin pientöllisuuden harjoittajat ja muut ”vähävaraiset työnantajat”. Tämä oli viittaus muun muassa edellä mainittuun von Wrightiin, joka oli Helsingin Käsityö- ja teollisuusyhdistyksen puheenjohtaja. Jälleen esille nousivat elatusvelvollisuuden tarkoittamattomat seuraukset: hallitus arvioi, että useissa tapauksissa työnantaja oli irtisanonut työntekijänsä juuri kahdenkymmenen vuoden palveluksen aattona vapautuakseen elatusvelvollisuuden tuomasta rasituksesta. Yhtä tutusti esille nousi kuitenkin myös elatusvelvollisuuden jatkuvan säilyttämisen perustelu: vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen puuttuessa ei säännöstä voitu poistaa – saivathan sen perusteella edes jotkut vanhukset toimeentulon.

Hallituksen vastaus ongelmiin oli rajata elatukseen oikeutettujen piiriä suppeammaksi. Esityksen mukaan kahdenkymmenen vuoden palvelusaika oli jatkossa luettava kahdenkymmenen vuoden iästä. Lisäksi uutta avioliittolakia vastaavasti työnantajaan nähden ensisijainen elatusvelvollisuus oli aviopuolisoilla toisiinsa nähden – ei siis vain miehellä vaimoonsa nähden. Tätä merkittävämpi kiristys oli hallituksen esitys siitä, että ennen työnantajaa olisi tutkittava myös lasten ja lastenlasten mahdollisuudet elättää vanhempansa tai isovanhempansa.

Viimeksi mainittua kiristystä eduskunta ei sellaisenaan hyväksynyt. Jo laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä kolmanteen polveen ulottuvaa elatusvelvollisuutta pidettiin suoralta kädeltä kohtuuttomana, eikä siihen palattu yhdessäkään täysistuntopuheenvuorossa. Aviopuoliso ja lapset kuitenkin otettiin äänestyksen jälkeen mukaan, ja tämäkin toki oli merkittävä rajaus aiempaan verrattuna. Eduskunnan maalaisliittolaisille ja kokoomuslaisille jäsenille pykälämuutoksissa oli perheyhteyden korostamisen ohella ennen muuta kysymys moraalipolitiikasta. Olennaista oli, että elatuksesta ei saanut

¹⁵⁶ HE 91/1932; Satka 1994b, 293.

päästää nauttimaan sellaista työntekijää, joka ei varmasti myös käytöksellään ollut sitä ansainnut. Esityksen sosiaaliministerinä allekirjoittanut K. A. Lohi (ml) korosti, kuinka sietämätöntä olisi, jos elatuksen tarpeen aiheuttaisi juopotellessa saatu vamma.¹⁵⁷ Lakiin otettiin kirjaus, jonka mukaan elatuksen ehtona oli se, ettei työntekijä ollut aikaansaanut kivulloisuuttaan tai työkyvyttömyyttään tahallisesti tai kevytmielisyyttään. Vastaava säädös oli myös tapaturmavakuutuksessa.¹⁵⁸

Oletettavasti muutokset eivät sanottavasti vaikuttaneet elatusvelvollisuuden käytännön toteuttamiseen. Jos arvio siitä, että vanhoja työntekijöitä irti-sanottiin elatuksen välttämiseksi, piti paikkansa, eivät 1933 voimaan tulleet rajaukset muuttaneet siihen liittyviä kannustimia. Mitä taas moraalisten vääryyksien korjaamiseen tuli, Lohelle vastanneet sosiaalidemokraatit korostivat, etteivät juopot pysyneet kahtakymmentä vuotta saman työnantajan palveluksessa muutenkaan. Pykälästä eduskunnassa käyty keskustelu on kuitenkin kiinnostava siksi, että siinä elatusvelvollisuuteen rakentunut historiallinen monikerroksisuus tuli näkyväksi ja sanoitetuksi.

Vanhinta kerrosta tavoittelivat sosiaalidemokraatit, joiden vastalauseessa valiokunnan mietintöön porvarillista enemmistöä moitittiin siitä, että se tahoi ”tätä työläisten ikivanhaa oikeutta supistaa ja senkautta syvästi loukata kunnollisimpia työläisiä”.¹⁵⁹ Ikivanhaa oikeutta perustellakseen Väinö Kivisalo (sd) otti täysistunnossa esille vuoden 1877 valtiopäivillä käydyin keskustelun vaivashoitoasetuksen vastaavasta pykälästä. Kivisalo siteerasi silloisen talousvaliokunnan näkemystä elatuksesta ”paljaan oikeuden tekona” ja siten herätti henkiin 1700-luvun säädöksistä periytyvän kerroksen.¹⁶⁰

Mutta työläisen oikeudestahan ei enää ollut kyse, kokoomuksen Kaarlo Anttila huomautti: ”kysymyksessä ei ole eläke, vaan köyhäinapu”.¹⁶¹ Anttilan puheenvuoro viittasi elatuksen historiallisesti uudempaan kerrokseen, siihen, joka oli syntynyt, kun vaivashoitoasetus (1852) oli sovitettu yhteen silloin voimassa olleen palkollissäännön (1805) kanssa. Tuo yhteys oli katkenut, ja jäljelle oli jäänyt elatuksen asema osana vaivashoitoa, sittemmin köyhäinhoitoa. Viljo Hytösen ja Iivar Ahavan puheenvuorot 1920-luvun lopulla olivat vakiinnuttaneet tämän kerroksen yksinomaisuutta. SDP:n Oskari Reinikainen koetti kyllä palauttaa kerroksia jälleen yhteen korostamalla elatuksen luonnetta nimenomaan korvikkeena varsinaiselle eläkevakuutukselle¹⁶², mutta juristiprofessori Antti Tulenheimo (kok) julisti Reinikaisen näkemyksen pelkäksi väärinkäsitykseksi. Tulenheimon mielestä puheena ollut säädös ei säädelyt kahden yksityisen (työnantajan ja työntekijän) suhdetta, vaan yksityisen (työnantajan, puolison, perheenjäsenen) ja julkisen

¹⁵⁷ Vp 18.1.1933, ed. Lohi (ml), 2193.

¹⁵⁸ Kettunen 1994, 47.

¹⁵⁹ LtvM 13/1932, vastalause VI. VP 1932 A.

¹⁶⁰ VP 12.12.1932, ed. Kivisalo (sd), 1733.

¹⁶¹ VP 12.12.1932, ed. Anttila (kok), 1713.

¹⁶² VP 15.12.1932, ed. Reinikainen (sd), 1951.

(kunnan) suhdetta.¹⁶³ Lopullisesti keskustelun voi sanoa päättäneen Aarne Saarialhon, Iivar Ahavan tuomioistuinkollegan, 1935 julkaiseman köyhäinhoitolain oppikirjan. Saarialho, joka oli testannut tulkintojaan etukäteen mm. julkaisemalla niitä Teollisuuslehdessä¹⁶⁴, liitti elatusvelvollisuuden va-
rauksetta 1879 vaivaishoitoasetukseen ja kuntien menojen rajoittamiseen.¹⁶⁵

Ammattilehdissä ja eduskunnassa 1920-luvun puolivälistä 1930-luvun alkuun käyty keskustelu ei aiheuttanut moniakaan varsinaisia lainsäädännöllisiä muutoksia. Instituution voi sanoa pysyneen muuttumattomana paikoillaan, sillä elatusvelvollisuuteen ei rakennettu niin merkittäviä uusia sääntöjä, että olisi aihetta puhua uudesta kerroksesta (*layering*), eikä mitään vanhaa kumottu, joten kyse ei ole myöskään syrjäytymisestä (*displacement*). Sen sijaan on perusteltua tulkita, että keskustelu sai aikaan instituution käsittämisen ja toimeenpanon tasolla muuntumista (*conversion*). Palkollissään-
nöistä jäänyt historiallinen kerros oli kadonnut näkyvistä kokonaan, ja elatusvelvollisuuden tulkinta köyhäinhoidollisena kysymyksenä kustannusten-
jaosta oli saanut auktorisoidun aseman. Pantakoon merkille, että samaa tah-
tia työnantajat olivat lakanneet vaatimasta elatusvelvollisuuden kumoamista.

¹⁶³ VP 18.1.1933, ed. Tulenheimo (kok), 2201.

¹⁶⁴ ”Köyhäinhoitolaissa säädetystä työnantajan elatusvelvollisuudesta.” Teollisuuslehti 3/1932, 112–116.

¹⁶⁵ Saarialho 1935, 53–60.

4 ELATUS KANSANELÄKKEEN JA TYÖEHTOSOPIMUSTEN RINNALLA

4.1 KANSANELÄKELAKI

Lama ja oikeistoaalto johtivat 1930-luvun alussa sosiaalipoliittisen lainsäädäntötyön pysähtymiseen. Työnantajien kannalta tilanne oli vähintäänkin tyydyttävä, sillä sosiaalivakuutuksen laajeneminen oli jäänyt sikseen 1929 ja elatusvelvollisuutta oli rajattu STK:n toivomalla tavalla. Talouden elpyminen, SDP:n kannatuksen kasvu vuosien 1933 ja 1936 eduskuntavaaleissa sekä Niilo Mannion peräänantamattomuus pitivät kuitenkin huolen siitä, että sosiaalivakuutusta ei ollut haudattu kovin syvälle.

Vapaaehtoisuutta ja kasvattavaa itseapua korostavan linjan kanssa sopi kuitenkin yhteen komitean asettaminen uudistamaan avustuskassoja koskevaa vuoden 1897 lainsäädäntöä. Se jäikin oikeastaan ainoaksi sosiaalivakuutukseen liittyväksi valtiovallan toimeksi 1930-luvun alkupuolella. Tämän ns. apukassakomitean jäseniksi tulivat sosiaaliministeriön virkamiehet Mannio, Hallsten ja Eino E. Louhio. He eivät suostuneet uskomaan aiemman linjansa tappioon, vaan valmistelivat itse asiassa suunnitelman sairausvakuutuksen toteuttamisesta kassaperustalta mutta lakisääteisesti. T. M. Kivimäen hallitus, jonka jäsenenä istui muun muassa työnantajajohtaja Antti Hackzell, ei ryhtynyt valmistelemaan apukassakomitean toivomaa sairausvakuutusta, mutta asetti kyllä 1935 uuden komitean valtiotalouskomitean nimellä, joka muun ohessa sai tehtäväkseen tutkia, oliko maalla mahdollisuuksia sosiaalivakuutuksen laajentamiseen. Komiteaa johti J. K. Paasikivi ja sen jäseninä olivat mm. Yhtyneiden Paperitehtaiden Rudolf Walden ja Kymmenen Einar Ahlman. Komitean sosiaalivakuutusjaoksessa puhetta johti kansliapäällikkö Mannio, ja sen kokoonpanossa oli otettu huomioon molemmat työmarkkina-keskusjärjestöt. Työnantajista mukana oli vuorineuvos Ahlman ja työntekijäpuolelta SAK:n puheenjohtaja Edvard Huttunen. Muut jäsenet olivat kansanedustajat K. A. Lohi (ml) ja Mauno Pekkala (sd) sekä ministeriöstä Hallsten ja Louhio.

Valtiotalouskomitean mietinnön alkuosa oli seikkaperäinen johdatus sosiaalivakuutuksen ideoihin ja perusteli vakuuttavasti, miksi sairausvakuutus olisi ollut toteutettava kiireesti. Sitä yllättävämpi olikin yksioikoinen loppulema: ”komitean enemmistö on asettunut sille kannalle, ettei meillä ole mahdollisuutta tätä nykyä toteuttaa pakollista sairausvakuutusta, koska enemmistö [...] on katsonut tällä kertaa olevan tyydyttävä vain vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen toteuttamiseen”¹⁶⁶. Johtopäätös oli helppo: valtioneuvosto asetti jälleen uuden komitean, nyt nimellä sosiaalivakuutuskomi-

¹⁶⁶ Valtiotalouskomitean sosiaalijaoston mietintö n:o 1. Periaate-ehdotus sosiaalivakuutuksen kehittämiseksi (Kansio 18). Niilo A. Mannion kokoelma, KA.

tea, valmistelemaan esitystä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutukseksi. Uudenkin komitean johtoon tuli Mannio. Jos sosiaalivakuutuksen tie oli aiemmin ollut takkuinen jo komiteatyöskentelyssä, oli nyt toinen vauhti päällä. Sosiaalivakuutuskomitea jätti mietintönsä jo nimittämisvuoden lopussa ehdottaen yleistä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta.

Kivimäen hallituksen esitys seuraili olennaisilta osin komiteanmietintöä, joka ehdotti pakollista, kaikkia 21 vuotta täyttäneitä kansalaisia koskevaa vakuutusta, jonka kustannukset jaettaisiin vakuutettujen, työnantajien ja valtion kesken. Ehdotus noudatti vakuutusperiaatetta sitoen eläketurvan maksettujen vakuutusmaksujen tasoon. Eduskunnassa asiaa käsittelemään perustettiin erityinen kansanvakuutusvaliokunta, jonka mietintö poikkesi vain vähän alkuperäisestä esityksestä. Muutokset koskivat lähinnä vakuutusmaksujen tasoa, vanhuuseläkkeen alkamisikärajaa ja lakiesityksen nimeä. Vaikka valiokunnan mietintöön oli liitetty neljä eriävää mielipidettä, hyväksyi eduskunta kansaneläkelain valtavalla ääntenenemmistöllä huhtikuussa 1937.¹⁶⁷

Kansaneläkejärjestelmällä pyrittiin tarjoamaan vähimmäistoimeentulo koko väestölle silloin, kun työkyvyttömyys oli vienyt ansiomahdollisuudet tai säädetty ikä tullut täyteen. Reunaehdoiksi tavoitteiden täyttämiseksi asetettiin kuitenkin kaksi vaatimusta: verorasitus ei saanut kiristyä eikä kansalaisten yritteliäisyyttä saanut lannistaa. Jokainen olisi edelleen itse vastuussa omasta vanhuuden toimeentulostaan. Oma vastuu merkitsi säästämispakkoa. Kansaneläkelailta perustettiin itse asiassa valtava säästöpankki, johon jokaiselle kerättiin pääomaa vanhuuden varalle.

Periaate oli, että koroilla lisätty pääoma jaettaisiin eläkkeiksi sitten, kun vakuutustapahtuma – joko 65 vuoden ikä tai pysyvä työkyvyttömyys – sattuisi. Nuorena työkyvyttömäksi tuleva vakuutettu ei kuitenkaan olisi ehtinyt säästää kovinkaan suurta summaa, eivätkä korot olisi vielä ehtineet kasvattaa pääomaa. Siksi säädettiin vakuutukseen tuloian ja eläkkeen myöntämisiän mukaan määräytyvä, mutta maksujen suuruudesta riippumaton työkyvyttömyyseläkkeen pohjaosa. Etuoksista osalliseksi pääseminen edellytti vähintään kymmenen vuoden vakuutusmaksuja eli ns. odotusajan täyttymistä. Niinpä lain voimaan tullessa 55-vuotiaat ja vanhemmat (so. vuonna 1883 ja ennen sitä syntyneet) rajautuivat ulkopuolelle. Työkyvyttömyyseläkkeen odotusaika oli kolme vuotta.

Oman eläketurvan säästäminen merkitsee vakuutusmaksujen täydellistä rahastoimista. Toimeentulon turvaavia eläkkeitä rahastoista olisi ollut odotettavissa kymmenien vuosien kuluttua, ja sinä aikana työkykynsä menettävät ja vanhukset olisivat jääneet turvaa vaille. Siksi maksuihin perustuvan eli peruseläkkeen lisäksi säädettiin verovaroin rahoitettu lisäeläke. Peruseläke oli riippumaton eläkkeensaajan muista tuloista, mutta lisäeläkkeen kohdalla haluttiin varmistua siitä, ettei yhteisiä varoja käytettäisi muutenkin toimeen

¹⁶⁷ Niemelä 1988, 47–48.

tulevien hyväksi. Köyhäinhoidon konkreettinen tarveharkinta muuttui kansaneläkejärjestelmässä ankariksi tulorajoiksi.

Vakuutusmaksuksi hallitus esitti komiteatyön pohjalta kolmea prosenttia kunnallisverotuksessa taksoitetusta tulosta, mutta eduskunta pudotti maksun kahteen prosenttiin. Kansalaisten maksukykyä pidettiin hyvin heikkona, joten henkilökohtaisia vakuutusmaksuja ei voinut asettaa kovin korkealle tasolle. Kuitenkin myös niiltä, joilla ei ollut verotettavaa tuloa, perittiin markkamääräinen minimimaksu. Työnantaja vastasi puolesta työntekijöidensä kahden prosentin vakuutusmaksusta. 1930-luvun yhteiskunnassa vain vajaalla kolmanneksella vakuutetuista tosin oli maksua maksava työnantaja, sillä huomattava osa ansiotyötä tekevästä väestöstä oli maatalousyrittäjän asemassa, ja valtio ja kunnat taas oli vapautettu työnantajina osallistumasta kustannuksiin.¹⁶⁸

STK ilmoitti katsovansa, että oli ”ajan ja oikeudenmukaisuuden vaatimusten”¹⁶⁹ mukaista, ettei vanhusten tarvinnut turvautua köyhäinhoitoon, vaan että heidän toimeentulonsa turvattiin pakollisella vakuutuksella. Kanta oli muuttunut seitsemässä vuodessa päinvastaiseksi. Vuonna 1928 STK oli katsonut myös vanhuusvakuutuksen olevan periaatteellisesti ongelmallinen ajatus. Perusteluksi vedottiin tuolloin tuottamuksen logiikkaan: ”työnantajien on mahdotonta ehkäistä palveluksessaan olevia henkilöitä vanhentumasta tai joutumasta työkyvyttömäksi.”¹⁷⁰ Miksi STK hyväksyi näin helposti lakisääteisen vanhuusvakuutuksen? Työnantajien asennoitumisen kannalta valtiotalouskomitean ja sen sosiaalivakuutusjaoston 1935 tekemä työ oli ilmeisesti käännteentekevää. Kansaneläkelaki sääti työnantajille maksuosuuden, jota STK toki moitti liian suureksi. Uutta velvoitetta siihen ei kuitenkaan voi sanoa sisältyneen, sillä vanhan työntekijän elättäminen oli jo työnantajan velvollisuutena, ja sen velvollisuuden sinänsä STK oli hyväksynyt 1930-luvulla vähintäänkin *de facto*. Toki merkittävä laajennus oli se, että nyt työnantajan oli osallistuttava kaikkien työntekijöidensä vanhuuden ja työkyvyttömyyden turvan kustannuksiin siitä riippumatta, palvelivatko he samaa työnantajaa pitkän vai lyhyen ajan. On mahdollista, että ministeriön suunnalta kansaneläkettä markkinoitiin työnantajille viittaamalla siihen, että ajan myötä se helpottaisi vanhusten toimeentuloa ja vähentäisi siten elatuksen tarvetta, mutta pitävää todistusaineistoa tällaisesta ei ole. Rahastointia STK piti yleisesti ottaen huolestuttavana, sillä pääomien oli työnantajien näkemyksen mukaan pysyttävä lähinnä yksityisessä ohjauksessa. Tältäkin osin erityisen painavia syitä vastustamiseen ei kuitenkaan ollut, sillä rahastoja oli tarkoitus sijoittaa teollisuuden kannalta hyödyllisiin kohteisiin.

STK:n kannalta keskeisintä oli kuitenkin se, että kansaneläkejärjestelmä ei vaikuttanut työmarkkinasuhteiden järjestämistapaan mitenkään. Toisin kuin sairausvakuutus, vanhuusvakuutus ei tuonut työpaikalle ”kolmatta”

¹⁶⁸ KM 1942:3.

¹⁶⁹ ”Esitys kansanvakuutuksesta”. Teollisuuslehti 9/1936, 242.

¹⁷⁰ ”Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus”. Teollisuuslehti 16/1928, 179.

edes ulkopuolisen lääkärin muodossa. STK:n hallituksessa vanhuusvakuutus oli nimenomaan mieluisampi vaihtoehto sairausvakuutukselle.¹⁷¹ Tätä korosti myös se, että Kansaneläkelaitos myös organisoitiin välittömästi valtionhallinnosta hiukan erilleen eduskunnan alaisuuteen samaan tapaan kuin Suomen Pankki, ja sen toimintaan omaksuttiin paljon käytäntöjä yksityisvakuutuksen maailmasta. Tällaisena se ei tarjonnut työväenliikkeelle aiemmasta ratkaisevasti parempia vaikutusmahdollisuuksia valtiolliseen sosiaalipolitiikkaan, vaikka laitoksen ylimmäksi päätöksentekijäksi muodostettiinkin lisätty hallitus, jonka jäseneksi valtioneuvosto nimitti myös työmarkkinajärjestöjen edustajia.¹⁷²

Kansaneläkejärjestelmä oli kompromissi omaa säästämistä painottavan vakuutusperiaatteen ja tulonjakoa painottavan huoltoperiaatteen välillä. Kansaneläkelain säätäminen oli selväpiirteinen kerrostumis-tyypin (*layering*) institutionaalinen muutos, jossa vanhat säännöt jäivät voimaan (elatusvelvollisuus), mutta instituutio (vanhuudenturva) sai uuden kerroksen. Tämä sopii hyvin Mahoney'n ja Thelenin malliin. Vanhuudenturvaan liittyi vahvoja veto-mahdollisuuksia poliittisessa järjestelmässä, ja ne saattoi kiertää vain kompromissiratkaisulla, joka tyydytti riittävästi kaikkia toimijoita. Malliin sopii myös se, että tämä kompromissi joutui puhtaasti toimeenpanoon liittyvistä syistä kyseenalaiseksi pian kansaneläkejärjestelmän voimaan tulon jälkeen.

Kansaneläkelaki tuli voimaan vuoden 1939 alusta, mutta ensimmäisen vuoden vakuutusmaksuja ei päästy sodan vuoksi perimään lainkaan, vaikka siirtäväki vapautettiin maksuista. Kahden vuoden maksujen takautuva perintä vuoden 1941 päättyessä – uuden sodan jo alettua – taas oli vaikea tehtävä, joka aiheutti voimakasta tyytymättömyyttä kansalaisissa. Myös järjestelmän monimutkaisuutta arvosteltiin raskaasti. Vakuutusmaksu määrättiin suhteessa vakuutetun kunnallisverotuksessa taksoitettuihin tuloihin. Kun kunnallisverot kannettiin vasta jälkikäteen, oli usein tarvetta korjata jo kannettuja maksuja. Ensimmäinen kansaneläkejärjestelmän uudistamistarpeita pohtiva komitea asetettiin jo 1942.¹⁷³

Pankinjohtaja Rainer von Fieandt, Helsingin kaupungin huoltotoimen toimitusjohtaja Bruno Sarlinin ja Vakuutusyhtiö Kansan johtajan Edvin A. Stor-Rankin muodostama komitea päätyi ehdottamaan järjestelmän muuttamista enemmän huoltoperiaatteen suuntaan. Komitea arvosteli kansaneläkejärjestelmää siitä, että oli haluttu sekä vakuutusperiaate (tai vastikkeellisuus) että edulliset maksut. Seuraus oli, että itse maksetuilla eläkkeillä ei tulisi olemaan mitään merkitystä, ja vanhuuden ja työkyvyttömyyden turva jäisi tosiasiaassa verorahoitteisten etuuksien varaan. Ne taas oli rajattu niin

¹⁷¹ Kettunen 2002, 307.

¹⁷² Kansaneläkelaitoksen organisaatiosta Häggman 1997, 23–25.

¹⁷³ Länsiö, Einari, Kansaneläkelain mukaisesta palkanpidätyksestä. Sosiaalinen Aikakauskirja 23/1938, 364–370; Kertomus Kansaneläkelaitoksen toiminnasta. Sosiaalinen Aikakauskirja 7–8/1942 312; Häggman 1997, 21–46; Niemelä 1987, 61–65.

tarkoin vähävaraisille, että palkansaajien suuri joukko olisi edelleenkin vapaaehtoisten järjestelyjen varassa.¹⁷⁴

Sosiaaliministeriössä sosiaalivakuutuksen solmut avanneesta kompromissista ei aiottu päästää irti, ja komiteaa täydennettiin Kansaneläkelaitoksen yliaktuaari Tauno Jylhällä ja eläkeasiainosaston päällikkö Alpo Noposella. Uusittu komitea korosti tekevänsä ehdotuksia ennen muuta Kansaneläkelaitoksessa kerättyjen kokemusten pohjalta.¹⁷⁵ Ratkaistavien ongelmien kärkeen nousi nyt rahastoitujen maksujen arvon säilyttäminen. Eläketurvan tehostamisen ja järjestelmän yksinkertaistamisen suhteen valtioneuvosto oli rajannut komitean tehtävät ”teknillisluonteisiin” ehdotuksiin. Tästä huolimatta komitea esitti myös yleisen kannanoton kansaneläkejärjestelmän puolesta. Jo rahavarojen ohjaaminen yksityisestä kulutuskysynnästä julkisen vallan tarpeisiin olivat komitean mielestä sota-ajan oloissa riittävä peruste järjestelmän säilyttämiselle alkuperäisessä laajuudessaan.¹⁷⁶

Rahanarvon alenemisen aiheuttamien ongelmien torjumisessa komitea päätyi melkoiseen umpikujaan. Rahastoitujen varojen arvon aleneminen oli jo aiheuttanut Kansaneläkelaitoksen varoissa vajauksen, jonka paikkaaminen olisi edellyttänyt vakuutusmaksutulon kasvua tai valtion rahoitusta. Kumpikin todettiin vallitsevissa oloissa mahdottomaksi vaihtoehdoksi. Lisäeläkkeiden ongelma oli tavallaan kaksinkertainen. Samalla, kun etuuden reaaliarvo tippui, väheni niiden lukumäärä, jotka alittivat nimellisarvoltaan samana pysyvän tuloajan. Komitean mielestä markkamäärät oli poistettava laista ja annettava niiden määrääminen valtioneuvoston tehtäväksi.¹⁷⁷

Kansaneläkelain toimeenpanon yksinkertaistamisessa komitea kiertyi jatkuvasti tavalla tai toisella saman ongelman ympärille. Vakuutusmaksujen määräämisen ja perimisen kytkös kunnallisverotukseen ja sen toimeenpanokoneistoon tuotti sekä hallinnollisia hankaluuksia että epätarkoituksenmukaisuuksia. Hallinnollisesti ongelmallisinta oli maksujen ennakkoperinnän ja verojen kannon koordinoiminen. Eläketurvan kannalta taas kunnallisverotuksessa huomioitavien tulojen rajaukset eivät vastanneet lain tarkoitusta. Kaiken kaikkiaan universaaliksi tarkoitettu eläketurva oli merkittäväällä tavalla riippuvaista paikallisista käytännöistä ja resursseista. Kansaneläkelaitos oli kuitenkin ilmeisen haluton rahoittamaan paikallishallinnon toimintaa, ja komitea oletti, että kokemuksen karttuessa ja normaaliolojen palattua järjestelmän arvostelukin laantuisi.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Sosiaaliministeriö 1917–1967, toim. Uno Tuominen y. m., Sosiaaliministeriö, Helsinki 1967; Kallenaatio 1994, 65.

¹⁷⁵ P. M. sen eriyvän mielipiteen johdosta, jonka kansaneläkelain tarkastuskomitean jäsen johtaja Edvin A. Stor-Rank on kirjallisena lausuntonaan liittänyt komitean valtioneuvostolle kesäkuun 27. päivänä 1942 antamaan mietintöön. Kansio 22. Niilo A. Mannion kokoelma, Kansallisarkisto (KA).

¹⁷⁶ KM 1943:2, 3–5.

¹⁷⁷ KM 1943:2, 6–13.

¹⁷⁸ KM 1943:2, 14–26. Häggman 1997, 57.

Komitean ehdotuksista laiksi päätyivät vain ne, jotka vähimmin koskivat itse kansaneläkejärjestelmän perusluonteeseen. Inflaation vaikutusten torjumiseksi lisäeläkkeet sidottiin elinkustannusindeksiin vuonna 1944. Samoin komitean ehdotus vakuutuksen ankaran karensin lieventämisestä sai eduskunnan hyväksynnän. Eläke-etuuksia voitiin uuden lain mukaan myöntää vakuutetuille, jotka olivat suorittaneet puolet määrätyistä maksuista ennen vakuutustapahtumaa.¹⁷⁹

Jos kohta kansaneläkejärjestelmän 1940-luvun alun ongelmat vaikuttavat lähinnä teknisiltä, on kuitenkin syytä yhtyä Kansaneläkelaitoksen historian kirjoittaneen Kai Häggmanin arvioon, että 1940-luvun alun kritiikissä oli kyse myös perinteisen, köyhäinhoidon vastikkeellisuutta korostavan ajattelutavan ja toimeentuloturvan kansalaisten oikeutena ymmärtävän ajattelutavan törmäyksestä.¹⁸⁰ Tämä oli osittain samaa keskustelua kuin se, jota oli käyty elatusvelvollisuuden luonteesta 1930-luvun alkupuolella. Uusi piirre 1930-luvun keskusteluihin nähden oli nyt se, että Kansaneläkelaitoksesta itsestään oli tullut tärkeä toimija sosiaalivakuutuksen kehittämisessä – ja vieläpä toimija, joka näytti sitoutuvan vahvasti kansanvakuutuslinjan tulevaisuuteen. Valtiobyrokratia, joka tähän saakka oli keskittynyt pääasiassa sosiaaliministeriöön, laajeni puoli-itsenäiseen virastoon. Huoltolainsäädännön myötä byrokratiaan tuli entistä vahvemmin mukaan myös kunnallinen virkakoneisto. Moninapaiseksi muuttuvassa valtiobyrokratiassa asiantuntemus ei enää ollut samaan tapaan yhden organisaation sisällä, vaan alkoi syntyä tarpeita koordinoida myös virkamiesten aloitteellisuutta. Edellä kuvattu kansaneläkelain tarkistamiskomitea -episodi on ensimmäinen esimerkki tällaisesta.

Elatusvelvollisuuden kohdalla valtiobyrokratian kanta oli kuitenkin yhteinen. Sen muotoili köyhäinhoitolain tarkistamiskomitea, joka asetettiin jo ennen sotaa reaktionä 1930-luvulla esiintyneeseen köyhäinhoitolain arvosteluun. Sen puheenjohtajana oli Bruno Sarlin ja jäsenenä sosiaaliministeriön, maalaiskuntien ja kaupunkien edustajia sekä kansanedustajia. Komitean työ oli pitkiä aikoja keskeytyksissä sen jäsenten osallistuessa maanpuolustukseen, ja mietintö valmistui vasta marraskuussa 1945. Tämä komitea ehdotti yksimielisesti, että työnantajan elatusvelvollisuus kumottaisiin tai vähintäänkin siirrettäisiin työsopimuslakiin pois köyhäinhoitolaista. Komitealla oli kaksi keskeistä perustelua: ensinnäkin elatus oli kansaneläkkeen kanssa päällekkäistä, toiseksi elatusvelvollisuutta oli helppo kiertää irtisanomalla työntekijä ennen säädetyn palvelusajan täyttymistä.¹⁸¹ Aivan näin yksinkertainen asia ei kansaneläkkeen ja elatuksen suhde kuitenkaan ollut, kuten tuonnempana (4.5) nähdään.

¹⁷⁹ Sosiaalinen Aikakauskirja 1944:5–6, 119–132.

¹⁸⁰ Häggman 1997, 45.

¹⁸¹ KM 1946:4, 80–82.

4.2 TYÖVÄENHUOLTO OSANA TYÖEHTOSOPIMUSTEN VASTUSTAMISTA

STK:n vuoden 1933 toimintakertomuksen kiittelemä ”isänmaallinen rynnitys” alkoi hiipua vuosikymmenen puolivälissä. Lapuan liikkeen alkumenestys ja mm. kommunistilait keikauttivat eduskunnan voimasuhteet vuonna 1930 oikeiston eduksi, mutta lopulta reformistisiin porvareihinkin kohdistuneet väkivallanteot kompromettoivat pahasti äärioikeiston pyrkimyksiä. Hallitusvaltaan nousi 1932 T. M. Kivimäen johtama edistyspuolueen ja RKP:n vähemmistöhallitus. Kivimäen hallitus osoittautui ajan oloissa poikkeuksellisen pitkäikäiseksi (15.12.1932–7.10.1936), mistä sen oli kiittäminen uudelleen vahvistuvan SDP:n tukea. Vuosien 1933 ja 1936 vaaleissa SDP kirjasi huomattavat vaalivoitot, ja 1939 vaaleissa SDP keräsi yksin saman kannatuksen kuin vasemmisto yhteensä ennen kommunistien toiminnan kieltämistä. Maalaisliiton ja SDP:n hallitusyhteistyö käynnistyi keväällä 1937, mikä merkitsi, että jako sosialisteihin ja ei-sosialisteihin ei ollut ylittämätön kuilu niin kuin oikeisto oli pyrkinyt poliittisen todellisuuden kehystämään.¹⁸²

Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto katsoi, että edistyspuolueen A. K. Cajanderin johtaman punamultaministeristön ”valtaan tuleminen merkitse epäilemättä jonkinlaista käännettä valtiovallan suhtautumisessa teollisuuden ja liike-elämään. Tällä ’työläisten ja talonpoikien’ hallituksella, joksi sitä myös on, etupäässä sen omien kannattajien taholta nimitelty, oli jo edellisinä vuosina monien hyökkäysten yhteydessä teollisuutta peloiteltu.” Käännö edellytti työnantajilta vastatoimia, joilla eritoten työnantajien rivit saataisiin yhtenäisiksi ja porvarillinen mielipide pidettyä ammattiyhdistysliikettä epäileväenä. Tämän kampanjan johtoon asetui puunjalostusteollisuus.¹⁸³

STK:n historiankirjoittaja Markku Mansner luonnehtii, että 1937 käynnistyi ”viimeinen taistelu” työehtosopimuksia vastaan.¹⁸⁴ Mansnerin tiivistys on kovin tietoinen myöhemmistä vaiheista, sillä STK oli aivan samalla asialla kuin ennenkin pyrkimyksessään osoittaa, että ammattiyhdistysliike ei kelvannut sopimuspuoleksi. Totta kuitenkin on, että työnantajat tarvitsivat uusia keinoja kampanjointiin, ja tässä tarkoituksessa pyrittiin muun muassa lähestymään tiedotusvälineitä aineistoin ja uutis- ja ohjelma-aihein. Tiedotusvälineiden lisäksi toiveita pantiin kansalaisjärjestöihin: työnantajien näkemyksiä voisi levittää muun muassa Suomen kirkon pyhäkouluyhdistyksen kautta, työnantajaliiton toimintakertomus arvioi.¹⁸⁵ Järjestöt olivat todella ajan hermolla suunnitellessaan tiedotustoiminnan tehostamista. Juuri 1930-

¹⁸² Jussila, Hentilä ja Nevakivi 1995, 147–151.

¹⁸³ Esim. Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton toimintakertomus vuodelta 1937, 7. MTA:n arkisto, ELKA.

¹⁸⁴ Mansner 1981, 458.

¹⁸⁵ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton toimintakertomus vuodelta 1937, 7. MTA:n arkisto, ELKA.

luvun lopulla Suomessa julkaistiin ensimmäisiä Yhdysvalloista omaksuttuja mainonnan ja tiedottamisen – ajan termein propagandan – oppoja.¹⁸⁶

Olennaista on, että tämä tiedotuskampanja edellytti myös linjan kirkastamista, ja että erityisesti työväenhuolto ja ammattikoulutus nousivat aiempaa selvemmin työnantajien linjan osaksi. Puunjalostusteollisuuden piirissä viljeltyä ajattelua kuvaa puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton toimitusjohtaja Per Zilliacuksen toukokuussa 1937 laatima muistio ”Arbetsgivarenas förhållande till fackföreningarna”. Kymmensivuinen muistio lähetettiin sellaisenaan ainakin Helsingin Sanomille ja Hufvudstadsbladetille.¹⁸⁷

Kun ammattiyhdistysten roolin tunnustamista oli julkisuudessa perusteltu usein Ruotsin esimerkillä, otti Zilliacus erityisesti maalikseen Ruotsin tilanteen ja korosti, että siellä ammattiyhdistyksillä ei ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa työhönnottoon eikä työnjohtoon (niin kuin joulukuun kompromissin 1906 jälkeen totta olikin.) Täysin asiantuntemattomana Zilliacus piti sitä väitettä, että työntekijä heikompana osapuolena tarvitsisi suojelua työnantajan mielivaltaa (*”enväldig makt”*) vastaan. Puunjalostusteollisuuden työnantajat suhtautuivat aina oikeudenmukaisesti työntekijöihinsä, vakuutti Zilliacus. Muutoinkaan ammattiliittojen toiminnalle ei löytynyt perusteita, koska Suomessa tarvittavat sosiaaliset säädökset oli toteutettu lainsäädäntöteitse eikä sopimuksin kuten Ruotsissa. Kun palkatkin olivat Zilliacuksen laskelmien mukaan samaa tasoa molemmissa maissa, ei hän voinut kuin ihmetellä, miten kukaan puolueettomasti asiaa tarkasteleva saattoi kannattaa ammattiyhdistysliikkeen toimintamahdollisuuksien kasvattamista.

Zilliacuksen kirjoittamisajankohdan tunnelmista kertoo se, että työväenliikkeelle kielteisen kannan perusteluihin oli ilmaantunut uusi luonteeltaan poliittinen tekijä. Vanhastaan tuttua oli epäillä sosiaalidemokraatteja kyvyttömyydestä tiukan paikan tullen vastustaa kommunistien solutusta, mutta nyt mukana oli myös aivan toisenvärisen vallankumouksen haamu. Zilliacus viittasi vain verhotusti Saksaan ja Italiaan, mutta aikalaiselle sanoma oli varmasti selvä: työväenliikkeen vahvistuminen voi sytyttää äärioikeistolaisen liikehännän myös Suomessa. Viittailu maan rajojen ulkopuolelle kertoo myös sen, että vanhan työnantajapoliittisen linjan kivijalka eli työehtosopimusten vastustaminen oli problematisoitunut myös työmarkkinoista riippumattomien tapahtumien vuoksi. Työnantajien linja oli ennen muuta hankalasti ristiriidassa turvallisuuspoliittisesti olennaisen pohjoismaisen suuntauksen kanssa.¹⁸⁸

Ammattiyhdistysten poliittisuus oli yksi niistä argumenteista, joilla työnantajaosapuoli tuki omaa toimintalinjaansa. Ammattiliitot toisivat pöydälle työsuhteeseen kuulumattomia asioita, jos ne päästettäisiin mukaan neuvottelemaan työehdoista, kuului työnantajaliittojen kanta. Tämän argumentin

¹⁸⁶ Melgin 2016.

¹⁸⁷ P[er] Z[illiacus] 12.5.1937: Arbetsgivarenas förhållande till fackföreningarna. Tiedotukset 1937 (Kansio 1192). MTA:n arkisto, ELKA.

¹⁸⁸ Pohjoismaisesta suuntauksesta Soikkanen 1983.

pulmana oli, että lainsäädännöstä saattoi löytää tukea työehtojen kollektiiviselle sopimiselle myös ammattiliitoista riippumatta. Tällaiseen tähtäsi esimerkiksi edellisen pääministerin ja siviilioikeuden professori T. M. Kivimäen aloite vuonna 1938. Kivimäki otti vakavasti työnantajaliittojen väitteen siitä, että työehdoista ei voitu sopia ”poliittisten” ammattiliittojen kanssa, mutta esitti, että työsääntöjä koskevien säädösten pohjalta voitaisiin järjestää kollektiiviset sopimussuhteet ilman liittojen neuvottelu-oikeutta.

Kivimäen esitys julkaistiin Helsingin Sanomissa, mihin STK:n toimitusjohtaja Antti Hackzell reagoi kutsumalla professorin työnantajaliittojen yhteiseen asiamieskokoukseen 16.9.1938. Asiamiehet perustelivat kielteisiä kantojaan samassa hengessä kuin Zilliacus muistiossaan, mutta ”keskustelu ei saanut kumpaakaan puolta täysin vakuuttuneeksi vastapuolen väitteiden pätevydestä.”¹⁸⁹ STK:n Hackzell olisi ilmeisesti jättänyt asian tähän, mutta puunjalostajien hallintoneuvosto katsoi, että toimitusjohtaja, kenraali Rudolf Waldén oli vielä lähetettävä keskustelemaan ”yksityisesti” professori Kivimäen kanssa liiton mielipiteistä.¹⁹⁰ Sovittamattomaksi ristiriita ei selvästikään osoittautunut, sillä vuoden 1939 vaaleissa professori Kivimäen vaalityö nautti teollisuuden aineellista tukea.¹⁹¹ Tapaus kuitenkin osoittaa, että työnantajien piirissä porvarillisen mielipiteen melko vähäisenkin hajautuminen koettiin tärkeäksi ongelmaksi.

STK reagoi tilanteeseen asettamalla loppusyksyllä 1939 erityisen työehtosopimusten vastustamiskomitean. Komitean työ ei kuitenkaan ehtinyt alkaa ennen sodan syttymistä ja sen seurauksena syntynyttä tarvetta tukea pohjoismaista Suomi-kuvaa julistamalla myös työmarkkinajärjestöjen yksimielisyyttä. Tätä tarkoitti ns. tammikuun kihlaus eli tammikuussa 1940 allekirjoitettu julistus, jolla SAK ja STK tunnustivat toisensa neuvotteluosapuoliksi. Julistus oli merkittävä tahdonilmaus työnantajapuolelta ja merkitsi käännettä sen pyrkimyksessä leimata ammattiyhdistysliike ylipäättään työsuhteisiin nähden ulkopuoliseksi. Työehtosopimusten solmimisesta tammikuun kihlaus ei sen sijaan sisältänyt mitään sitoumuksia.¹⁹²

Julistus sai kuitenkin osan ammattiliitoista tavoittelemaan palkkaneuvotteluja vastaavan työnantajaliiton kanssa, ja yhä useampi työnantajaliitto myös suostui tähän.¹⁹³ Työnantajarintamaa murensi kesällä 1940 myös se, että Neuvostoliitto painosti ankarasti sallimaan kommunisteille liikkumattilaa, ja Risto Ryti varoitti työnantajia ääriivasemmiston aikovan käyttää hyväkseen sosiaalidemokraattien johtaman ammattiyhdistysliikkeen kyvyttö-

¹⁸⁹ Professori Kivimäen työpaikkayhteisöjä koskeva aloite. Liitteenä Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvoston pöytäkirjassa 29.9.1938. Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

¹⁹⁰ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvosto 29.9.1938. Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

¹⁹¹ Ks. Kettunen 1994, 297, viite 35.

¹⁹² Mansner 1981, 469–475; Kettunen 1990.

¹⁹³ Bergholm 2005, 23–24.

myyttä saada aikaan työehtosopimuksia. Vanhan politiikkansa kannalla vaakaasti seisova Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto totesikin heinäkuussa 1940 olevansa vaarassa joutua eristetyksi. Liiton puheenjohtaja, Kaukaan vuorineuvos Jacob von Julin (vanh.) oli ollut STK:n varapuheenjohtajana mukana tammikuun julistusta antamassa ja vahvisti nyt, ettei siitä voinut peräntyä: ”[se] oli rehellisesti tarkoitettu meidänkin puoleltamme.” STK:n heikkoudesta kertoi von Julinin mielestä se, ettei työnantajien linjaa nyt saatu yhtenäiseksi ja pelkona oli, että paikallisten neuvottelujen aloittaminen murtaisi varsin pian myös yksittäisten puunjalostustyönantajien vastarinnan, kun vastassa olisi valtakunnallisesti koordinoitu ammattiliitto. Hallintoneuvosto katsoi, että olisi saatava ylimääräinen liittokokous päättämään kaikkia jäseniä sitovasta linjasta.¹⁹⁴

Ylimääräinen liittokokous kokoontui 20.8.1940 ja päätti:

1) Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliitto ryhtyy tarvittaessa neuvotteluihin palkkoja ja työsuhteita koskevissa kysymyksissä niiden Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliittoon kuuluvien ammattiliittojen kanssa, joiden toimialaan käsiteltävänä oleva kysymys kuuluu, tai muiden vastaavien ammatillisten liittojen ja järjestöjen kanssa.

2) Kun neuvottelut on suoritettu loppuun, asia käsitellään liitossa siinä järjestyksessä ja sillä tavoin kuin säännöt määräävät.

3) Liittoamme edustavat neuvotteluissa hallintoneuvoston määräämät henkilöt. Neuvottelut on käytävä sääntöjemme edellyttämässä hengessä.

4) Liiton jäsenet sitoutuvat olemaan suoraan neuvottelematta ammatillisten järjestöjen kanssa. Tämä päätös ei kuitenkaan estä liiton jäsenten ja heidän omien työläistensä välisiä suoranaisia neuvotteluja, jos työläiset eivät ole ammattijärjestöjen edustajia tai niiden valtuuttamia.

Olennaista päätöksessä oli toisaalta paikallisen tason kahdenvälisyyden säilyttäminen, toisaalta työnantajaliiton roolin korostaminen suhteessa ammattiliittoihin. Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto pyrki siihen, että yksittäisen tehtaan työnantajaedustajat eivät neuvottelisi työntekijöitä kollektiivisesti edustavan henkilön kanssa – olipa tämä oma työntekijä tai ei. Näin työnantajaliitto sai uuden roolin neuvottelijana ja jäsenyrityksiä sitovien (muodollisesti kuitenkin suositusluontoisten) neuvottelutulosten solmijana. Seurauksena oli valtakunnallisen työnantajalinjan rakentuminen.¹⁹⁵ Tämä linja oli yhteydessä ajatuksiin, joita STK:n työryhmä kehitteli syksyllä

¹⁹⁴ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvosto 30.7.1940 (sitaatti s. 3 ”puheenjohtaja”). Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

¹⁹⁵ Bergholm 2005, 24.

1940 vastauksena kysymykseen, millaisin työnantajapolitiikkaan tehtävin muutoksin voitaisiin edelleen pitää kiinni työehtosopimusten vastaisesta linjasta.¹⁹⁶ Vastaus tuli joulukuussa 1940:

”[T]inkimättömänä ehtona luottamuksellisen pohjan aikaansaamiseksi työnantajien ja työntekijäin järjestöjen väliselle yhteistyölle on, että viimeainitut muuttavat kielteisen asenteensa siihen sosiaaliseen työhön nähden, jota liiton jäsenet ovat vuosikausia omaaloitteisesti suorittaneet työläistensä aseman parantamiseksi. Siinä tapauksessa, että työnantajataholla suostutaan lisämyönnytyksiin suhteessa työntekijäin ammatillisiin järjestöihin, on tämä vaatimus tinkimättä esitettävä ammattiyhdistyksille.”¹⁹⁷

Linjauksessa ennakoitiin jo tulevaa käyttämällä yleiskäsitettä sosiaalinen työ tarkoittamassa huoltotoiminnan koko kirjoa ja epäilemättä myös esimerkiksi kansaneläkelakia, mutta sitäkin keskeisempi on pyrkimys liittää työehtosopimuksia vastustanut työnantajalinja ja sosiaalinen työ toisiinsa. Liitto varautui sellaiseen tulevaisuuteen, jossa työehtosopimukseen olisi mentävä, linjaamalla, ettei moinen myönnytys sentään tarkoittanut luopumista muun muassa sosiaalipoliittisen valtiointervention vastustamisesta. Ja niinhän siinä toki kävikin: valtakunnalliset liittotasoiset neuvottelusuhteet vakiintuivat palkoista käytyjen neuvottelujen myötä jo ennen varsinaisia työehtosopimuksia, keskusjärjestöjen ensimmäinen yleissopimus solmittiin 1944, tehdasteollisuuden ensimmäinen työehtosopimus solmittiin puunjalostusteollisuudessa kesäkuussa 1945 (allekirjoitettiin vasta joulukuussa) ja yleissopimuksen muutos 1946 avasi lopullisesti tien työehtosopimusten vakiintumiselle. Kuten Pauli Kettunen huomauttaa, 1940-luvun alkuvuosien kehittelyt mahdollistivat työehtosopimusten vastustamiseen liittyneiden ajattelu- ja toimintatapojen jatkuvuuden rinnan työehtosopimusten kanssa.¹⁹⁸

Jatkuvuuden varmistaminen työväenhuollon osalta alkoi välittömästi vuodenvaihteen 1940–1941 linjauksien jälkeen. STK kutsui teollisuuden huoltopäälliköitä ensimmäisille yhteisille neuvottelupäiville huhtikuussa 1941. Kutsun mukaan tapaaminen oli ajankohtaistunut, koska periaatteet ”joita huoltotyössä on seurattava, [olivat] osittain joutuneet uuden arvioinnin kohteeksi”.¹⁹⁹

Miltä osin huoltotyössä seurattavat periaatteet olivat joutuneet uuden arvioinnin kohteeksi? Tilaisuuden avannut toimitusjohtaja Hackzell aloitti kaukaa, työnteettäjän ja työntekijän ”ikiaikaisesti” vaikeasta suhteesta, ja

¹⁹⁶ STK:n kiertokirje 9/1941 (27.2.1941); Kettunen 1990, 130.

¹⁹⁷ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton toimintakertomus vuodelta 1940, 11. Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

¹⁹⁸ Kettunen 1990, 178.

¹⁹⁹ STK:n kiertokirje no 11/1941 jäsenille, no 13/1941 yleisen ryhmän jäsenille (18.3.1941). Huoltopäälliköiden neuvottelupäivät 21.4.-26.4.1941. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA.

myönsi, ettei teollistuminen varhaisvaiheissaan ollut onnistunut kohentamaan työläisten oloja vaan päinvastoin viemään raadannan äärimmilleen. Dickensiläisen kurjuuden kuva ei kuitenkaan sopinut kaikkiin, vaan ”eräät suuret työnantajat eri maissa koettivat pitää huolta omasta väestään” ja erityisesti suomalaiselle teollisuudelle huolenpito oli ollut ominaista teollistumisen alkuvaiheista saakka. Harhaopit olivat päässeet kuitenkin leviämään suomalaistenkin työntekijöiden mieliin ja sydämiin. Kehitys oli sittemmin vienyt siihen, että yhteistyö työväenliikkeen kanssa oli tullut vallan mahdottomaksi. ”Työnantajajärjestöt Suomessa ovat toimintansa alusta ja aivan viime aikoihin asti – tässä juuri eroten muitten maitten järjestöistä – joutuneet mukaan omalla alallaan turvaamaan maatamme ja tämän kautta muodostamaan tavallaan ikään kuin näkymättömän suojeluskunnan omine kirjoittamattomine sääntöineen ja velvoituksineen.”²⁰⁰

Näkymätön suojeluskunta oli nyt koolla Helsingin Heikinkadulla keskustelemassa ennen muuta siitä, miten suhde työväenliikkeeseen oli muuttunut tammikuun 1940 jälkeen ja miten se mahdollisesti vaikutti huoltotoimintaan. Hackzell ei puhunut työehtosopimisesta, vaan ammattiliittojen pyrkimyksistä päästä kontrolloimaan palkkapolitiikkaa, mikä muissa maissa oli ollut ”menestyksellistä”, mutta selvää on, että kysymys oli juuri tammikuun kihlauksen vaikutuksista. Hackzell piti omasta puolestaan tilannetta ratkaisemattomana ja huoltopäälliköiden tehtävänä 1930-luvun linjan jatkuvuuden eteen työskentelemistä. Huoltopäälliköiden tehtävän poliittisen merkityksen puki ajankohdan kielelle ehkä Hackzellia paremmin Kone Osakeyhtiön toimitusjohtaja Heikki Herlin, joka alusti huoltopäälliköille aiheesta työväen viihdytystoiminta kaupungeissa (viihdyttämisestä maaseudulla alusti huoltopäällikkö Ilkka Laurila G. A. Serlachiukselta): huoltopäällikön työ oli suorastaan ”Suomen kansan eheyttämistyötä”.²⁰¹

Eheyttämistyötä koki tekevänsä myös Suomen aseveljien liitto, jonka yliaasiamies L. Arvi P. Poijärvi oli kutsuttu neuvottelupäiville selostamaan aseveljien huoltotyön ja teollisuuden suhdetta. Aseveliliitto oli perustettu kesällä 1940 marsalkka Mannerheimin aloitteesta. Perustamista perusteltiin juhlallisesti talvisodan yksimielisyyden vaalimisen tärkeydellä – mutta samalla haluttiin estää ”epäkansallisia” henkilöitä valjastamasta aseveljeyttä omaan käyttöönsä.²⁰² Työnantajille aseveliliikkeen ideaalit tuntuivat epäilemättä tutuilta vanhastaan. Uusi aseveli-ihminen muistutti Poijärven kuvailemana kovin 1930-luvun luotettavaa ja isänmaallista työmiestä:

”Työ, laadusta riippumatta, on suomalaisen miehen, naisen ja lapsen kunnia. Myönteisyys on yhteistyön perusedellytys ja jokaisen on tun-

²⁰⁰ Antti Hackzellin avauspuhe, 18. Huoltopäälliköiden neuvottelupäivät 21.4.-26.4.1941. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA.

²⁰¹ Heikki Herlinin alustus ”Työväen viihdytystoiminta kaupungeissa”. Huoltopäälliköiden neuvottelupäivät 21.4.-26.4.1941. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA.

²⁰² Tienari 1966, 49.

nustettava henkilökohtainen vastuunsa. Oma-aloitteisuus ja tinkimättömyys kuuluvat suomalaisen perushyveisiin. Sota vapautti kansalliset materialismin kahleista ja opetti luottamaan Jumalan johdantukseen.”²⁰³

Huoltopäälliköille Poijärvi maalaili, kuinka ”[m]iesten välille on syntynyt uusi suhde, epäkohdat korjataan”. Poijärvi toivoi tehtaiden ryhtyvän organisoimaan asevelitoimintaa ja osallistuvan siten uuden, yhteiskuntaluokat hävittävän (miesten) yhteisöllisyyden rakentamiseen. Poijärven alustus käynnisti vilkkaan keskustelun, jossa huoltopäälliköt muun muassa kiinnostivat Poijärven huomion siihen ilmeiseen seikkaan, että tehtaissa työskenteli väkeä, joka ei ollut ollut rintamalla (kuten naisia). Poijärven toiveikkuuden yhteiskunnallisen muutoksen suhteen huoltopäälliköiden enemmistö näytti kuitenkin jakavan.

4.3 TYÖVÄENHUOLTO MUUTTUU SOSIAALITOIMINNAKSI

Siinä missä huhtikuussa 1941 keskityttiin käydyn sodan vaikutusten arviointiin, oli seuraavien neuvottelupäivien koettaessa tunnelmana varautuminen käynnissä olevan sodan seurauksiin. Jälleen suuntaa näytti puunjalostusteollisuus, joka kutsui omat huoltopäällikkönsä elokuussa 1943 Helsinkiin. Päivät avasi työnantajaliiton toimitusjohtaja, everstiluutnantti evp. V. A. M. Karikoski, joka aloitti käynnissä olevan sodan ja sen aiheuttaman vaikean ajan kuvauksesta ja siirtyi sitten neuvottelupäivien koollekutsumisen syihin:

”[Vaikeina aikoina] suurimmin kärsii tärkein ja arvokkain tuotannon edellytyksistä, nim. elävä ihminen, työnjohto ja työntekijät. [---] Siitä syystä on tämän puolen hoitamiseen kiinnitettävä aivan erikoista huomiota ja ponnistettava kaikki voimat sellaisten olosuhteiden luomiseksi, että työntekijät ruumiillisesti ja henkisesti mahdollisimman virkeinä ja tyytyväisinä voisivat tärkeätä tehtäväänsä yhteiskunnassa suorittaa. [...] On m.m. kuultu meitä moitittavan siitä, että toimipiteemme ovat olleet liaksi holhoavia. En tahdo väittää, etteikö siinä ehkä jonkin verran olisi ollut perääkin, mutta käsitykseni mukaan on siitä ainakin koko sodan ajan ja sitä ennenkin rehellisesti koetettu vapautua. On hyvin ymmärrettävää, että n.s. huoltotoiminta voi onnistua vain silloin, kun työntekijät itse onnistutaan vetämään siihen mukaan.”²⁰⁴

²⁰³ Tienari 1966, 42. Vrt. Kettunen 1994, 247, joka siteeraa Yhtyneet Paperitehtaat Osakeyhtiön historiatoimiston kuvausta vuoden 1927 käännekohtasta, jonka jälkeen edessä kangasteli kuva “oloihin sa tyytyväisestä, isänmaallisesta ja luotettavasta työntekijäkunnasta”.

²⁰⁴ Suomen puunjalostusteollisuuden huoltopäälliköiden neuvottelupäivät Helsingissä 23.-27.8.1943. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA.

Mukaan vetäminen oli aloitettu kutsumalla neuvottelupäiville ammattiliittojen edustajia. Aivan tuota sanaa työnantajajärjestö ei tosin vielä saanut kirjoitettua omiin papereihinsa, vaan osallistujalistaan Puuliiton, Paperiliiton ja Metallin miehet merkittiin ”vapaiden järjestöjen” edustajina. Saman otsikon alla lueteltiin kymmenen urheilujärjestön edustajat samoin kuin Suomen ilmapuolustusliiton ja Suomen naisten liikuntakasvatusliiton edustajat. Kun mukaan oli kutsuttu vielä pari valtion virastoakin, oli kokoonpano Sosiaalimuseon tiloissa Etelä-Esplanadilla kovin erinäköinen kuin runsasta kahta vuotta aiemmin.

Karikosken puheessa voi nähdä uusia painotuksia siinä, miten työväenhuollon perustelu siirtyi tavallaan tehtaan sisälle. Enää ei niinkään ollut puhe kansan eheyttämisestä tai tyytymättömyyden vastustamisesta, jotta harhapotit eivät leviäisi, vaan tuotannollisesta tehosta. Karikosken sananvalintoja merkittävämpi osoitus uusista painotuksista on kuitenkin se, että näillä neuvottelupäivillä puunjalostuksen huoltopäälliköt päättivät ehdottaa työnantajaliitoille, että huolto-alkuiset nimikkeet muutettaisiin sosiaalipäälliköiksi, sosiaalitarkastajiksi ja sosiaalivirkailijoiksi. Työväenhuollon uudeksi nimeksi muotoiltiin teollisuuden sosiaalinen toiminta (tai sosiaalitoiminta).

Huoltopäälliköt antoivat työnantajaliiton vuosikertomuksessa julkaistun kokousselostuksen mukaan kolme perustelua nimikkeiden muuttamiselle. Ensinnäkin asianomaisten itsensä korviin oli kantautunut tieto työväen tunnoista, joiden mukaan huolto tuntui harmillisen holhoavalta sanalta, mihin Karikoski yllä siteeratusta puheessaan viittasi. Toiseksi ei ollut syytä herättää miellelyhtymiä metsätyömaiden ja puolustusvoimien huoltopäälliköihin, joiden tehtävät olivat tyystin toiset. Kolmanneksi huoltopäälliköistä oli alkanut tuntua, että heidän toimialaansa kuvaisi kaikkein parhaiten juuri sana sosiaalinen. Niinpä nyt ehdotettiin nimityksen vaihtamista, ja mallia näytti työnantajaliitto itse muutamalla yksintein huoltotoiminnan asiamies Akseli Kaskelan tittelin sosiaalijohtajaksi.²⁰⁵

Anu-Hanna Anttila kiinnittää tähän muutoksen huomiota loma- ja vapaaajan moraalisaatetyä käsittelevässä tutkimuksessaan ja tulkitsee, että kyseessä oli työväenhuollon modernisoiminen palvelemaan paremmin teollisuuden rationalisointia.²⁰⁶ Anttilan 1940-luvun jälkipuolen ja sitä nuorempiin teksteihin nojaava tulkinta korostaa sosiaalitoiminnan yhteyttä tuotantokomiteoihin ja yritysjohdamisen amerikkalaisiin esikuviin. Rationalisointityöllä ja

²⁰⁵ Akseli Kaskelan alustus huoltopäällikkö-nimityksestä. Suomen puunjalostusteollisuuden huoltopäällikköiden neuvottelupäivät Helsingissä 23.-27.8.1943. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA.; Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton kiertokirjeet 36/1943 ja 38/1943. Kiertokirjeet. MTA:n arkisto, ELKA.; Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton toimintakertomukset v:lta 1941 ja 1943. Toimintakertomukset. MTA:n arkisto, ELKA. Vuoden 1943 toimintakertomuksessa puhutaan jo sujuvasti sosiaalipäällikköiden neuvottelupäivistä, mutta itse toimeliaisuuden nimessä on vielä pientä epävarmuutta. Toimintakertomuksen poikkeuksellinen väliotsikko on nimittäin sosiaalinen huoltotoiminta.

²⁰⁶ Anttila 2005, 184–188.

uusilla johtamisopeilla oli tärkeä sijansa sosiaalitoiminnan kehityksessä, mutta jo ajoitussyistä 'huollon' muuttumiselle 'sosiaalisiksi' on etsittävä täsmällisempiä motiiveja.

Huollosta oli tullut 1936 myös kuntien köyhäinhoidon tehtäviä kokoava käsite. Silloin säädetyt uudet lait kunnallisista huoltolautakunnista, lastensuojelusta, alkoholistihuollosta ja irtolaisista muodostivat vanhan köyhäinhoitolain kanssa nyt "yhteiskunnallisen huoltotoiminnan"²⁰⁷ kokonaisuuden, joka siirsi vanhempaa vaivaisten- ja köyhäinhoitokäsitteistöä syrjään.²⁰⁸ Helsingin kaupungissa köyhäinhoitolautakunnan korvannut uusi huoltolautakunta luonnehti omaa tehtäväkenttäänsä yhteiskunnallisen huollon laajentamisena ja syventämisenä: sen piiriin otettiin nyt myös "muitakin kuin pelkästään aineellista avustusta kaipaavia ja samalla [uusilla laeilla] luotiin perusta yhteiskunnallisen huoltotoiminnan keskitykselle".²⁰⁹

Kunnallisten toimijoiden pyrkimys käsittää huolto julkisen vallan johtamaksi ja huoltaja-ammattilaisten toteuttamaksi toimeliaisuudeksi oli varmasti osaltaan tuottamassa työnantajille tarvetta tehdä käsitteellisiä eroja, joilla pitää työväenhuolto omalakisena ja joka tapauksessa kunnallisista toimijoista riippumattomana. Sotavuosina huolto-sanastosta oli tullut arkipuhetta säännöstelystä vastanneen kansanhuoltoministeriön ja vapaaehtoisen avustustyön järjestöjä koonneen Suomen Huollon myötä. Vapaaehtoisjärjestöistä läheisessä yhteydessä työnantajapiireihin oli erityisesti Aseveliliitto, jonka huoltotoiminta merkitsi ennen muuta sotaleskien ja -orpojen avustamista.

Aseveliliitto ja -yhdistykset toimivat kiinnostavalla tavalla myös armeijan ja työnantajien välissä: yhtäältä sotapalvelus oli tietysti aseveljiä yhdistävä kokemus ja asevelitoiminnassa armeija oli jatkuvasti muodossa tai toisessa läsnä, toisaalta paikalliset työnantajat suhtautuivat aseveliliikkeeseen sangen myötämielisesti ja yhdistysten johtopaikoilla opettajien ohella teollisuuden toimihenkilöillä oli näkyvä rooli.²¹⁰ Huomattava osa teollisuuden sosiaalipäälliköistä oli evp-upseereita tai ainakin reserviläisiä. Akseli Kaskela esimerkiksi oli suojeluskuntakapteeni ja voimistelunopettaja, joka oli palkattu puunjalostusteollisuuden palvelukseen kesällä 1941 Suomen retkeilymajajärjestön toiminnanjohtajan tehtävästä. Sitä ennen hän oli toiminut varsin maanpuolustushenkisen Suomen Urheiluoipiston johdossa.²¹¹

Aseveliliikkeen huollolla oli vastineensa naisjärjestöjen huoltotyössä, jonka tyypillisin toimintamuoto Mirja Satkan arvion mukaan oli ompelukerho. Esimerkiksi sosiaalidemokraattisten naisten jo 1940-luvun alussa käyttämä

²⁰⁷ Kertomus Helsingin kaupungin kunnallishallinnosta 50 (1937). Helsingin kaupungin tilasto-
toimisto, Helsinki 1939, 87.

²⁰⁸ Haatanen 1992, 115.

²⁰⁹ Kertomus Helsingin kaupungin kunnallishallinnosta 50 (1937). Helsingin kaupungin tilasto-
toimisto, Helsinki 1939, 87.

²¹⁰ Tienari 1966, 33–44.

²¹¹ Kaskelan elämäkertatiedot: Teollisuuslehti 4/1950, 180.

käsite sosiaalinen huolto lienee saanut Anttilan päättelemään, että tehtaisiin ilmestyneiden sosiaaliosastojen työn pohjana olisi ollut etenkin kotirintaman naisten yhteistoiminta.²¹² Tulkinta on siltä osin vaila pohjaa, että se toiminta, jota sosiaaliosastot ryhtyivät harjoittamaan, ei sinänsä ollut 1940-luvun uutuus – ainoastaan nimi 'sosiaaliosasto' oli uusi.

Aseveliliikkeen vähemmän julkiset osat, ensin lyhytikäinen Suomen Aseveljien Työjärjestö (SAT, 1940–41) ja sitten Vapaus, Isänmaa, Aseveljeys -järjestö (VIA, 1941–44) ja lopulta Oikeat Tiedot -verkosto (OT, 1944–45), olivat mustien listojen ja rikkurijärjestöjen perillisiä. Niiden tehtävänä oli pitää ”ääriainekset” poissa työpaikoilta. Niinpä STK:lla oli luonteva yhteys aseveliliikkeeseen, ja aseveliaktiiveissa oli mukana tehtaiden huoltopäälliköitä.²¹³ Aseveliliiton kommunismin vastainen vakaumus ei hävennyt liiton tultua rauhansopimuksessa kielletyksi, vaan liikkeen kantavat voimat jatkoivat toimintaansa muissa yhteyksissä, ei vähiten kokoomuspuolueessa. 1950-luvun alussa aseveliliikkeen jatkajaksi perustettiin Suomalaisen yhteiskunnan tuki -järjestö (SYT). Jarkko Vesikansa liittää 1940-luvulla laajenevan ja tehostuvan teollisuuden sosiaalitoiminnan juuri työnantajien rooliin sodanjälkeisessä kommunisminvastaisessa taistelussa. Liittymäkohta henkilöityy vahvasti STK:n järjestely- ja huolto-osaston päälliköksi vuonna 1943 nimitettyyn varatuomari Tapani Virkkuseen. VIA:n päättämisyvaiheissa vuonna 1944 Virkkunen edusti kaikkein jyrkimmin kommunisteihin ja Neuvostoliittoon suhtautuvaa siipeä.²¹⁴

On kuitenkin muistettava, että huoltotoiminnan tehostamisen alkuperäisen konteksti ei ollut kommunismin, vaan työehtosopimusten, vastustaminen. Sitä mukaa kuin sodan koettelemukset näyttivät yhä vahvemmin vaativan työväenliikkeen huomioimista myös työnantajilta, alkoi kyseenalaistaa asevelitoiminnan idealististen visioiden yhteensopivuus työnantajien tosiasiallisten työmarkkinatavoitteiden kanssa.

Suomen Aseveljien Liitto oli saanut kutsun myös elokuun 1943 neuvottelupäiville, mutta paikalla ei tällä kertaa ollut Arvi Poijärvi, joka oli nimitetty kouluhallituksen pääjohtajaksi, vaan varatuomari Kesänen, joka alusti keskustelun asevelitoiminnan ja teollisuuden suhteesta. Poissa olivat alustuksesta sovitus ja veljeys, tilalla järjestötoiminnan arki. Tuskin oli alustaja päässyt puheensa loppuun, kun Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton toimitusjohtaja Karikoski otti puheenvuoron ja ilmaisi työnantajapiirien tyytymättö-

²¹² Anttila 2005, 184; vrt. Satka 1994a, 73–96.

²¹³ Vesikansa 2004, 32–33.

²¹⁴ Vesikansa 2004, 33, 35. Tapani Virkkunen tuli STK:oon Kansallis-Osake-Pankin konttorinjohdajan tehtävästä. Hänen isänsä oli kokoomuksen kansanedustaja Paavo Virkkunen ja veljensä Kansallis-Osake-Pankin pääjohtajaksi sittemmin noussut Matti Virkkunen. Kommunismin vastaisessa taistelussa Tapani Virkkusen voi sanoa olleen jo toisen polven soturi, sillä isä Paavo oli Lapuan liikkeen ja sittemmin Isänmaallisen kansanliikkeen nousun vuosina eduskunnan puhemiehenä ja kokoomuksen puheenjohtajana tehnyt matkan oikeiston siipien välimaastosta – Tuomo Polvisen muotoilua lainatakseen – ”yhä määrätietoisemmin ’jyrkkien’ mukaan”. Ks. Polvinen 1992, 163.

myyden siihen, että aseveliliike oli paikoin saanut poliittista väriä. Kymin Oy:n sosiaalijohtaja Eino Wallenius oli myös kuullut, että jotkin aseveliyhdistykset olivat puuttuneet työnantajan ja työntekijän suhteeseen, ja vaati nyt liiton edustaja Kesästä ilmoittamaan liiton kannan. ”Aseveliyhdistys ilmoittaa valvovansa jäsentensä etuja – myös työnantajaan päinkö?” tivasi Wallenius. Tämän Kesänen kiisti; päinvastoin yhdistyksille oli annettu ohjeet, ettei työnantajan suhteen saanut puuttua asioihin. Yhden poikkeuksen aseveljet toki tekivät, nimittäin valtion töissä oleviin nähden: ”kun siinä ei jouduta riitoihin kenenkään kanssa”. Karikosken näkemys valtion töiden luonteesta oli kuitenkin toinen: ”Ei missään tapauksessa ole mentävä tekemään mitään Salomonin tuomiota (...) ja (on) hyvin ikävää, jos jotkut Aseveliliiton toimihenkilöt uskovat siihen ilman muuta pystyvänsä.”²¹⁵

Karikoski ryyditti kannanottoaan viittaamalla paikalla olleisiin ammattiliittojen johtomiehiin ja arvioi, etteivät työntekijäjärjestöt olisi yhtään sen iloisempia tällaisten Salomonien ilmestymisestä työmarkkinasuhteisiin. Karikoski oli siinä epäilemättä oikeassa, mutta ei hänen kannanottonsa sitä tarkoittanut, että työnantajapuolella olisi jo rakennettu keskusjärjestöjen välisen neuvottelusuhteen varaan paljoakaan. Puunjalostusteollisuudessa kuunneltiin kuitenkin erityisen tarkasti ammattiyhdistysliikkeen väitteitä siitä, että muissa pohjoismaissa työläisten asema olisi parempi juuri työehtosopimusten takia. Siksi Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto halusi selvittää, mitä Suomesta ”vielä puuttuu” verrattuna niihin maihin, joissa työehtosopimukset ovat käytössä.

Työnantajaliitto toivoi, että aktiivinen huoltotoiminta kelpaisi korvikkeeksi sekä lainsäädännölle että työehtosopimuksille. Jos huoltotoiminta lisäksi organisoitaisiin niin, että työväki on siinä itse mukana, arvioitiin sen vähentävän myös työväen kiinnostusta luottamusmiesjärjestelmään vaikutuskanavana.²¹⁶ Tähän pyrkimisen tarvetta korosti se, että STK oli epäonnistunut pyrkimyksessään saada luottamusmiesten valinta työnantajien omiin käsiin. Keskusliitto oli näet ohjeistanut jäseniään joulukuussa 1940 järjestämään luottamusmiesvaalit, mutta ohje oli onnistunut vain hämmentämään työnantajia, jotka olivat tottuneet yhdistämään sanan luottamusmies vain ammattiyhdistykseen.²¹⁷

Tehostamistoimien käynnistämiseksi puunjalostajat palkkasivat uuden asiamiehen, jonka tehtäväksi tuli huolehtia siitä, että eri tahoilla saavutetut hyvät kokemukset tulisivat kaikkien jäsenyritysten käyttöön. Uudeksi asiamieheksi palkattiin Akseli Kaskela, joka aloitti toukokuussa 1942 aktiivisen tarkastusmatkailun. Kaskela vieraili loppuvuoden aikana 12 tehdaslaitokses-

²¹⁵ Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliiton huoltopäälliköiden neuvottelupäivät 23.–27.8.1943. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA.

²¹⁶ P.M. koskien työväen huoltotoiminnan tehostamista 25.2.1941. Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvoston kokous 27.2.1941 (liite VI). Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

²¹⁷ Episodin kuvaus Kettunen 1994, 325.

sa ”neuvotellen tehtaitten johdon ja huoltohenkilöstön kanssa huoltotoiminnan järjestelystä sekä perehtyen samalla seikkaperäisesti käytännössä oleviin huoltomuotoihin”.²¹⁸

Pian osoittautui, että jäsenyrityksissä harjoitettiin sosiaalitoimintaa hyvin monissa yhteyksissä, ei vähiten valistus- ja virkistystarkoituksessa. Tässä suhteessa työnantajien näkökulmasta oli ongelmallista, että työväenliike onnistui vetämään työväkeä puoleensa erilaisiin liikunnallisiin rientoihin tai hengenviljelyyn. Tähän kilpailuasetelmaan viittasi mm. Martti Jukola huhtikuun 1941 neuvottelupäivillä tehdasurheilusta puhuessaan.²¹⁹

Ensimmäisenä vastavetona työväenhenkisille riennoille Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto julkaisi oman laulukirjan, jota se suositteli myös muiden työnantajaliittojen käyttöön. ”Laulurastaan” toimitti Kaskelan apulaisena vastikään aloittanut Ilmari Kinnunen ”eräiden pätevien musiikki- miesten avustamana”, ja työnantajaliiton hallitukselle kirjaa keuhuttiin pirteäksi ja asialliseksi. Pirteys ja asiallisuus näyttävät merkinneen hengellisen ja isänmaallisen ohjelmiston korvaamista maanläheisemmällä lyriikalla – toki mukana olivat maakuntalaulut ja keskeisimmät isänmaalliset laulut. Laulukirjan laajimmat osastot oli varattu rakkauslauluille (vaihtoehtoina ”Rakkaus, kaunis” ja ”Rakkaus, vaihteleva” ja vieläpä erityinen serenadiosasto ”Armaat naiset”). Rohkeana avauksena ”Laulurastas” esitteli myös kokoelman juomalauluja osastossa ”Räkättirastas”.²²⁰

Laulukirjan ohjelmistovalinnat osoittivat tarvetta vastata työväenkulttuurin haasteeseen jollain muulla kuin sellaisella paatoksellisella isänmaallisuudella tai uskonnollisuudella, jota esimerkiksi yllä siteerattu Poijärven aseveli- ihanne edusti ja johon sota-ajan eläneet olivat nähtävästi perin pohjin tym- piintyneet.²²¹ ”Laulurastaan” menestyksestä laulavan kansan parissa ei ole todistusaineistoa. Erityisesti ylioppilaspiireissä tunnettujen ja suosittujen laulujen runsas esiintyminen (”Aqua vera”, ”Civiksen laulu”, ”Ylioppilas- riemua”) herättää kyllä epäilyksiä siitä, kuinka hyvin työnantajaliiton laulun- johtajien mieltymykset osuivat kohderyhmän makuun.²²²

²¹⁸ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton toimintakertomus vuodelta 1942, 17. Toimintaker- tomukset. MTA:n arkisto, ELKA.

²¹⁹ Martti Jukolan alustus Liikuntakasvatus ja urheilu työväestön sosiaalisen huollon muotona. Huoltopäälliköiden neuvottelupäivät 21.4.-26.4.1941. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA; Ks. myös STK:n kiertokirje 37/1945, 17.11.1945; Teräs 2009, 291.

²²⁰ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton kiertokirje 36/1945 (25.7.1945). Kiertokirjeet. MTA:n arkisto, ELKA.

²²¹ Ks. Olkkonen 1996, 30, jossa rintamajoukkojen tympääntymisestä mahtipontiseen isänmaalli- suuteen Yleisradion ohjelmapolitiikassa.

²²² Itse asiassa on kyseenalaista, näkikö kirja koskaan päivänvaloa, sillä siitä ei löydy kappaletta Kansalliskirjastosta, jonka (Yliopiston kirjastona) vapaakappaleoikeus olisi toki myös vuonna 1945 edellyttänyt kirjan toimittamista. Fennica-tietokannan lisäksi kirjaa on tuloksetta etsitty Kansalliskir- jaston pienpainatteiden luettelointamattomasta kokoelmasta ja Fennicaa ennen käytössä olleesta käsikor- tistosta. On tietysti mahdollista, että kustantajaksi kaavailtu Kustannusosakeyhtiö Kivi ei toimittanut

4.4 SOSIAALITOIMINTA TYÖEHTOSOPIMUSTEN RINNALLA

Sosiaalitoiminnasta oli vielä keskusjärjestötason neuvottelusuhteiden hyväksymisen jälkeen ajateltu työehtosopimusten vastustamisen välinettä. Kuten edellä on mainittu, työehtosopimusten läpimurto myös tehdasteollisuudessa tapahtui kuitenkin 1944–1946. Sosiaalitoiminnan merkitystä ja siihen liittyviä työnantajien koordinoimistarpeita se ei kuitenkaan vähentänyt. Sosiaalitoiminta muovautui elämään työehtosopimusten rinnalla.

Akseli Kaskelan keräämän tiedon pohjalta Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto perusti 1943 erityisen toimikunnan, jonka tehtäväksi tuli vaikiinnuttaa jäsenyritysten tiedonvaihto. Keskusjärjestö STK seurasi vaikutusvaltaisen jäsenliittonsa toimia pienellä viiveellä. Ensin STK:n järjestely- ja huolto-osasto muuttui sosiaaliosastoksi ja sitten sen johtajan Tapani Virkkusen titteli sosiaalijohtajaksi.²²³ Seuraava askel oli oman STK:n oman sosiaalitoimikunnan perustaminen, ja se otettiin helmikuussa 1946. Kutsukirjeessä toimikunnan perustamista perusteltiin viittaamalla sosiaaliseen toimintaan liittyvien asioiden nousulla päiväjärjestykseen ja keskusliiton tarpeella ”neuvotella näitä asioita tehdaslaitoksissa hoitavien henkilöiden kanssa”.²²⁴ Käytännössä kysymys oli keskusliiton tarpeesta ja halusta ryhtyä koordinoimaan jäsenyritysten toimintaa alueella, jolle oli annettu keskeinen poliittinen merkitys. Jos sosiaalitoiminnalla oli tarkoitus saavuttaa liikkumavaraa suhteessa sekä ammattiyhdistysliikkeeseen että valtiovaltaan, ei sitä sopinut jättää yksittäisten tehtaitten huoltopäälliköiden harkinnan varaan.

Sosiaalitoimikunnan perustamisen yhteydessä näyteltiin pieni mutta työnantajakeskusjärjestön toiminnan jännitteitä kuvaava episodi. Kun koko sosiaalitoiminnan uusiin aktiivinen vaihe oli saanut alkunsa ja merkittävilta osin muotonsakin puunjalostusteollisuuden piirissä, kutsui STK sosiaalitoimikuntansa jäseniksi sanotun teollisuudenalan oman työnantajaliiton sosiaalijohtajan Akseli Kaskelan sekä isojen puunjalostajien G. A. Serlachiuksen ja

vapaakappaletta, vaikka kirja olisi ilmestynytkin. Kun kyseessä oli kuitenkin ammattimaisesti toimiva kustantamo, ei tämä tunnu todennäköiseltä. Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton aineistosta ei kuitenkaan käy selville, miksi julkaisusuunnitelmasta luovuttiin, jos siitä luovuttiin. Mahdollisina syinä mieleen tulevat paperipula (ja kuinka ironista se olisikaan ollut) ja kysynnän puute. Ehkäpä liiton jäsenet eivät innostuneetkaan tilaamaan laulukirjaa, vaikka saatteessa vakuuteltiin, että kyseessä on vastaus jäsenyhtiöiden usein toistuneeseen toiveeseen. Laulukirjan arvoituskellisuutta lisää se, että STK:n aineistosta puolestaan löytyy Nokia AB:n kirje STK:n sosiaaliosastolle 6.6.1946, jolla kirjeellä Nokia ilmoittaa tilaavansa Laulu-Matti-kirjoja 20 kappaletta. Mistään ei kuitenkaan käy ilmi, että STK olisi tuottanut laulukirjaa. Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin jokseenkin yhdentekevää, ilmestyikö kirja ja jos ilmestyi, oliko se keskusliiton vai jonkin yksittäisen työnantajaliiton kustantama, sillä jos sellainen vakava suunnittelu osoittaa, mihin kaikkeen sosiaalitoiminta ulottui.

²²³ Mansner 1984, 52.

²²⁴ STK sosiaalitoimikunnan jäsenille 7.2.1946. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

Enso-Gutzeitin sosiaalipäälliköt varatuomari Ilkka Laurilan ja pastori Otto Korpijaakon. Jäsenliittojen toimihenkilöistä mukana oli vain Kutomateollisuuden työnantajaliiton Pentti Tuomola, loput jäsenet edustivat suuryrityksiä: Outokumpu Oy:ä, Huhtamäki-yhtymää, Wärtsilä-yhtymää, Tampereen Pellava- ja Rautateollisuus Oy:ä sekä Lönnström-yhtiötä, joka ei koon puolesta ollut aivan samaa tasoa toisten kanssa, mutta ensin sotatarviketehtaana ja sodan jälkeen rautatievaunujen valmistajana strategisesti keskeinen konepajayritys ja sitä paitsi Raumalla merkittävä työväenasuntojen rakennuttaja.²²⁵

Mitä puunjalostukseen tulee, suurin (Enso-Gutzeit) oli mukana, mutta kaunein kai puuttui. Kymi-yhtiössä oli näet pantu merkille, ettei sen sosiaalijohtaja Eino Wallenius ollut toimikuntaan kutsuttujen joukossa. Ja perästä kuului: kun Virkkunen myöhemmin pyysi Kymin Oy:ä nimeämään edustajan erityiseen tehdasurheilua käsittelevään keskusliiton toimikuntaan, ei vastaus jättänyt tulkinnan varaa. Kymin Oy:n toimitusjohtaja, vuorineuvos ja Puunjalostusteollisuuden keskusliiton tuore hallituksen puheenjohtaja²²⁶ K. E. Ekholm otti itse kirjoittaakseen Virkkuselle:

”Kun yhtymämme edustusta Keskusliiton asettamassa sosiaalitoimikunnassa ei ole huomioitu, mikä käsityksemme mukaan, huomioon ottaen teollisuuslaitostemme suuruuden ja mainitulle toimikunnalle asetettavien tehtävien laajakantoisuuden, olisi ollut paikallaan, emme myöskään katso olevan syytä olla edustettuina toimikunnassa, jonka tehtävät sosiaalitoimikuntaan verrattuna ovat katsottava vähemmän merkityksellisiksi ja käsittävät vain teollisuuslaitosten sosiaalitoiminnan erään osan järjestelyä.”²²⁷

Toimitusjohtaja Karikoski otti Ekholmin kirjeestä vaarin, ja Virkkunen sai käskyn järjestää Walleniukselle paikan sosiaalitoimikunnassa ja selittää Ekholmille, kuinka vahinko pääsi syntymään, kun keskusliitossa vain tarkattiin jäsenliittojen keskinäistä tasapainoa eikä muistettu yrityskohtaisia tekijöitä.²²⁸ Wallenius ei kuitenkaan koskaan sosiaalitoimikuntaan päätenyt, eikä päätenyt kukaan muukaan Kymin Oy:stä ennen sosiaalipäällikkö Åke Launikaria, josta tuli toimikunnan jäsen 1960-luvulla. Käytettävissä olevan aineiston perusteella on mahdotonta sanoa, torjuivatko muut yhtiöt Kymin osallistumisen – esimerkiksi siksi, että puunjalostuksen edustus olisi painottunut jo kohtuuttomasti – vai eikö Ekholm ollut lepyttävissä.

²²⁵ Lönnström-yhtiöistä ks. Teollisuusneuvos Aarne Tuomola. Kansallisbiografia. www.kansallisbiografia.fi/talousvaikuttajat/?iid=801. Muut mainitut yritykset olivat maan 20 suurimman teollisuusyrityksen joukossa vuonna 1949 paitsi Huhtamäki, joka oli sijalla 37. Lönnström-yhtiöt ei enää sodan jälkeen mahtunut 45 suurimman joukkoon. Ks. Hjerpe 1979, liitetaulukko 9, 176.

²²⁶ Ekholmista ja Kymi-yhtiön asemasta ks. Aunesluoma 2007, 127 ja eri paikoin.

²²⁷ Kymin Osakeyhtiö Suomen Työnantajain Keskusliitolle 2.4.1946. Sosiaaliosaston kirjeenvaihto (kansio 158). STK:n arkisto, ELKA.

²²⁸ Em. kirjeen päällä käsin kirjoitetut ohjeet ”Virkkunen!”, allekirjoitus V. A. M. Karikoski.

Yhteisen äänen löytämisestä sosiaalitoiminnan käytännöissä tuli sosiaali-toimikunnan pysyvä tavoite. Jos haluttiin vakuuttaa valtiovalta ja ehkä ammattiyhdistysliikekin siitä, että suomalaiset työnantajat kykenivät takaamaan työväelle sosiaalista turvallisuutta omaehtoisesti, oli koetettava pitää huoli siitä, että toimintatavat eivät vaihtelisi suuresti eri yrityksissä. Kun työnantajien pitkä linja oli kansallisen tason yhteistyöllä varmistua siitä, että jokainen yritys saattoi ylläpitää paikallisia käytäntöjä, oli tietysti jollain tapaa ongelmallista lähteä tavoittelemaan yhteistä politiikkaa sosiaalitoiminnan suhteen. Tämän kritiikin Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton asiamiehet olivat koettaneet torjua jo ennalta korostamalla, ettei ”yhtäällä saatuja kokemuksia voida kirjaimellisesti toisella paikkakunnalla soveluttaa käytäntöön”.²²⁹

Yhtä kaikki, yhdenmukaisuutta oli nyt STK:n sosiaalitoimikunnan arvion mukaan saatava aikaan. Kovin järeitä keinoja ei keskusliitolla ollut käytettävissä, mutta aina saattoi toivoa, että jaettu tieto muuttuisi yhteisiksi käytännöiksi. Niinpä sosiaalitoimikunnan ensimmäisiä päätöksiä oli järjestää jäsenyrityksille kysely sosiaalitoiminnan sisällöstä. Tekemänsä kyselyn tuloksena keskusjärjestö saattoi julkaista 1948 ensimmäisen sosiaalitoiminnan opaskirjan teollisuusyritysten käyttöön. Kirjan kirjoittajakuntaan kuului keskusjärjestön ja puunjalostajien sosiaalitoimikuntien jäsenten lisäksi kaksi naista, toimitusjohtaja Tellervo Hakkarainen ja rouva Rauha Karvonen. Ensin mainitun aiheena olivat työpaikkaruokat – olihan se hänen johtamansa, lakkautetun Lotta Svärd -järjestön pohjalle perustetun Suomen Työmaahuollon toimialaa – ja jälkimmäisen kodin- ja lastenhoito.²³⁰

Monet yhtiöt olivat aloittaneet uuden työnantajapolitiikan soveltamisen perustamalla huoltokonttorin, jonka tehtäväksi tuli toimia perinteisten keskinäisten avustuskassojen tapaan työväen (itse)kasvatuksen välineenä, säästävyyden airuena.²³¹ Käytännössä huoltokonttori harjoitti säästöpankki-toimintaa ottolainamalla jäsentensä vapaaehtoisesti luovuttamia varoja, ja maksamalla niille korkoa, samalla kun se huolehti jäsenten maksuvelvoitteiden hoitamisesta. Huoltokonttorin katsottiin kuuluvan työnantajan taloudellisen huollon piiriin. Samaan toimintakenttään kuuluivat myös asumiseen ja kodinhoitoon liittyvät toimenpiteet. Työläisten asunto-olot olivat kuuluneet jo 1800-luvun loppupuolen tehtaiden sosiaaliselle agendalle samoista syistä kuin muukin työvoiman uusintamiseen liittyvä toiminta.²³² 1930-luvulla siihen alkoi sisältyä entistä enemmän ideologista latausta. Tavoitteeksi nostetun luotettavan työläisen muokkaamisessa tehtaan omistama asunto oli erittäin tehokas väline, olihan asunnon menettämisen uhka melkoinen motiivi

²²⁹ P.M. koskien työväen huoltotoiminnan tehostamista 25.2.1941. Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvoston kokous 27.2.1941 (liite VI). Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

²³⁰ Keravuori 1948.

²³¹ Tienari 1948, 124.

²³² Laurila 1948, 66.

olla esimerkiksi ryhtymättä lakkoon.²³³ Mutta asunto ei merkinnyt pelkääntään työnantajan peukaloruuvia, vaan sitä käytettiin tietoisesti myös kasvatuksen välineenä.²³⁴

Vuosisadan alussa alkanut kokonaisten yhdyskuntien kaavoittaminen ja rakentaminen tehtaan maanomistuksen turvin mahdollisti myös työyhteisön hierarkian siirtämisen maisemaan samaan tapaan kuin maatalousyhteisössä. Puunjalostuspaikkakunnalla skaala oli rullamiehen hellahuoneesta johtajan kartanoon.²³⁵ Tehtaiden menettäessä paikallispoliittisen yksinvaltansa ei kaavoittaminen enää onnistunut yhtä tehokkaasti, mutta asuntojen ideologista merkitystä se ei tyhjentänyt. Tässä suhteessa omakotiasumisen edistäminen oli toiminnan keskiössä. Vuoden 1948 kirjanen luettelee omakotiasumisen sosiaalisiksi eduksi asunnon tilavuuden, ”joka yhdessä oman pihamaan kanssa tarjoaa todellisen kodin työntekijän perheelle”. Piha ja perhe olivatkin suorastaan avainsanoja omakotiasumisen siunauksellisuuteen. Piha tarjosi ”terveellistä askartelua” ja loi ”oikeaa isäntämieltä ja yhteiskunnallista vastuuntunnetta”, edistipä se vielä ”säästäväisyyttä ja kunnollisia elämäntapoja”.

Pihanhoidolla ja palstanviljelyllä oli toki merkitystä myös ruokahuollossa, mutta agronomi T. Haarma näki palstanviljelyä koskevassa artikkelissaan vaivaa todistaakseen, että ruoantuotannolla oli muutakin arvoa kuin täydentää kulutusmarkkinoiden puutteita. ”On vain terveellistä päästä tehtaan ilmapiiiristä raittiiseen luontoon muutamaksi tunniksi.”²³⁶ Paternalististen periaatteiden hengessä²³⁷ teollisuuden sosiaalitoimihenkilöt katsoivat jopa tuntevansa työntekijöiden todelliset syvälliset tarpeet: ”useimmille suomalaisille luonteille on omakoti juuri heille sopivin asuntomuoto.”²³⁸

Asumisen ideologinen sisältö tiivistyykin käsitteeseen koti. Todellinen koti oli omakoti, jota asuttaa työläisperhe. Kodissa asuu myös perheenemäntä, kodinnainen, niin kuin rouva Rauha Karvonen tätä luonnehti.²³⁹ Karvoselle naisen ”ensimmäisenä ja tärkeimpänä tehtävänä” oli perheenemännyys. Ihanteeksi hän nosti ”entisajan” kodinnaisen, joita katsoi nyttemmin maatalon emäntien edustavan. Erittäin positiivisena puolena maatalossa oli, että talon tyttäret oppivat ”jo varsin varhaisella iällä [–] kodinhoidon aakkoset”.

²³³ 1920-luvun lopun lakoissa tämä ase myös osoittautui toimivaksi. Koivuniemi 2000, 181-198, 214; Kettunen 1986, 130-131.

²³⁴ Laurila 1948, 68: ”Kansamme kohtalokas murrosaika oli paljastanut yhteiskunnassamme monia huutavia epäkohtia, joiden poistamiseksi ja kansankuntamme eheyttämiseksi syntyi voimakas sosiaalisten olojen parantamista tarkoittava harrastus. Tämä harrastus kohdistui myös kansamme vähäväkisten kerrosten asunto-olojen parantamiseen, ja oli aivan luonnollista, ettei maamme teollisuus voinut jäädä näistä pyrkimyksistä syrjään.”

²³⁵ Koivuniemi 2000, 207-212.

²³⁶ Haarma 1948, 114.

²³⁷ Kettunen 1994, 249.

²³⁸ Sitaatit Laurila 1948, 70.

²³⁹ Karvonen 1948, 107.

Työläisperheissä rouva Karvosta huolestutti tytärten joutuminen ansiotyöhön juuri silloin, kun kodinhoitoa olisi opeteltava. Tästä olisi väistämättä seurauksena, että ”kun heistä sitten myöhemmin tulee perheenemäntiä, he tosin suurinpiirtein tietävät mitä tehtäviä heidän olisi suoritettava, mutta he eivät ole saaneet riittävää opetusta kodinhoidollisissa kysymyksissä”. Sosiaalihenkilöstöllä Karvonen arveli olevan kovasti työtä ”kotien hyväksi tapahtuvan neuvontatyön järjestämisessä ja kehittämisessä”.²⁴⁰

Työnantajien edunvalvojat ryhtyivät Keravuoren toimittamalla kirjalla kannustamaan teollisuusjohtajia ottamaan asuntotoiminnan vakavasti. Kodin merkitys sosiaalisessa toiminnassa selittyy vuoden 1918 tapahtumista vedetyillä johtopäätöksillä. Yhtäältä myönnettiin, että työväen elinolosuhteissa saattoi toki olla ollut joitain puutteita, jotka nyt teollisuuden omin, vapaaehtoisin ja paikallisin toimin korjattaisiin. Toisaalta paikannettiin yhteiskuntarauhaan kohdistuva uhka ”irtaimeen” työväkeen, joka oli saanut ”kiinteän” työväen innostumaan hullutuksistaan.²⁴¹ Ongelma ratkaistiin pyrkimällä luomaan entistä kiinteämmin paikalleen – työnantajaan ja teollisuuspaikkakuntaan – sidottu ja sitoutunut työväestö. Sitomisen merkitys vain kasvoi, kun ammattitaitoisen työvoiman kysyntä lisääntyi, sillä asunnoilla saavutettiin sekä yleisesti sitova tavoite että voitiin tarjota lisäetuja arvokkaille ammattimiehille ja työnjohtajille, esimerkiksi enemmän huoneita tai kotiin kannetut polttopuut. Kun asuntoon vielä liitettiin idealisoitu perhe ja sen koti, saavutettiin kontrollin vahvistamisen kumpikin väylä: yhtäältä rationalistinen ammattitaitoon liittyvä (objektiivinen) etuisuus, toisaalta henkilökohtaisen elämän tyydyttävyyteen liittyvä (subjektiivinen) kiintymys. Kaksi vuotta myöhemmin keskusliiton sosiaaliosaston sihteeri Rolf Widén kiteytti vapaaehtoisen sosiaalitoiminnan liiketaloudellisen merkityksen: ”Asuntotoimintaan sijoitetut 10 miljoonaa molemmat osapuolet [työntekijät ja työnantajat] arvostavat paljon korkeammalle kuin jos sama summa sijoitettaisiin kansaneläkemaksuihin.”²⁴²

Widénin lausuma tiivistää hyvin sen merkityksen, jonka sosiaalitoiminta sai sen jälkeen, kun työehtosopimusten vastustaminen oli menettänyt ajankohtaisuutensa: teollisuuden sosiaalitoiminta oli vaihtoehto julkisen vallan sosiaalipolitiikalle ja tapa pitää kiinni aiemman työnantajapolitiikan arvoista. Se ei kuitenkaan tarkoita, että sosiaalitoimintaan ei olisi 1940-luvulla tullut uusia sisältöjä. Uusia sisältöjä tuli tarjolle muun muassa liikkeenjohdon uusien oppien myötä erityisesti Yhdysvalloista, joista omaksuttiin esimerkiksi ajatuksia koulutuksen kuten ns. Training within Industry (TWI) -ohjelman merkityksestä. Uusien ajatusten välittäjänä toimivat 1946 perustettu Teollisuuden työnjohto-opisto ja Teollisuuden työteholiitto, joka muuttui 1950 konsulttiyhtiö Rastoriksi.²⁴³ STK myös pyrki edesauttamaan suomalaisten

²⁴⁰ Sama, 107–108.

²⁴¹ Kettunen 1994, 166–170.

²⁴² Teollisuuslehti 9/1950, 369

²⁴³ Lilja 1987, 187; Kettunen 2002, 236; Teräs 2013, 207; Fellman 2000, 88–89.

sosiaalipäälliköiden ulkomaisia opintoja. Esimerkiksi Rosenlew Oy:n Iittalan lasitehtaan sosiaalipäällikkö matkasi alkuvuodesta 1950 Suomen Kulttuurirahaston tuella Manchesteriin ”welfare and personnel officerien” kansainväliselle kurssille. Tapani Virkkusen suosituskirjeen mukaan teollisuuden sosiaalinen toiminta oli Englannissa korkealla tasolla ja tarjosi varsinkin organisaattorisessa mielessä suomalaiselle huomioitsijalle paljon opittavaa.²⁴⁴

Sosiaalitoiminnan sisään rakentui samalla uutta käsitteistöä. Esimerkiksi Olavi Salosmaa kirjoitti Teollisuuslehdessä vuonna 1950 otsikolla Yrityksen henkilösuhteiden hoitaminen kannattaa:

”Työmarkkinoilla tarjolla oleva työvoima ei enää samalla alistuvaisuudella ja passiivisuudella suhtaudu omaan asemaansa ja yhteiskunnalliseen kehitykseen kuin sanokaamme vain vaikkapa puoli vuosisataa sitten. [...] Vähänkin suuremmissa yrityksissä on yksityisen työntekijän ilman muuta täysin mahdotonta seurata yrityksen kehitystä eikä hän myöskään voi tuntea omaa panostaan siinä. Niin ikään hyvien henkilösuhteiden hoito on juuri hänen kohdaltaan ratkaisevasti riippuvainen hänen omasta esimiehestään ja tämän suhtautumisesta näihin asioihin. Tästä johtuen onkin syntynyt monenlaisia uusia probleemoita, jotka eivät ilmene ainoastaan tyytymättömyytenä ja työtehon laskuna yrityksen sisällä, vaan myös toisinaan hyvinkin voimakkaasti esiintyvänä yhteiskunnallisena rauhatomuutena.”²⁴⁵

Pari vuosikymmentä aiemmin työn ja yhteiskuntarauhan yhteys olisi jäsentynyt kysymykseksi järjestysvallasta ja luotettavasta työmiehestä, mutta sodanjälkeisessä poliittisessa tilanteessa jäsenitys oli väistämättä toinen. Salosmaankin artikkeli perustui amerikkalaisen National Management Councilin edustajalta saatuihin tietoihin. Laajemman esittelyn näistä uusista virtauksista Salosmaa julkaisi kirjana, jonka julkaisi Työtehovaltuuskunnan henkilösuhdejaosto.²⁴⁶

Sosiaalisen toiminnan merkitys oli hyvien henkilösuhteiden aineellisten ja henkisten edellytysten luomisessa. Aineellisella puolella palkkaus oli toki ensisijainen asia, mutta sen täydennykseksi tarvittiin ”vanhuus-, leski- ja orpo- sekä työkyvyttömyyseläkkeet, hautausavustukset, erilaiset vakuutukset, terveydenhoito, sairausavustukset, asunnonrakennustoiminta, kasvitarhat, pesulat jne. Lähelle tämäntapaisia kysymyksiä tulee myös tapaturmantorjunta.”²⁴⁷ Henkisten edellytysten luomisessa ei sopinut vähätellä henkilökunnan hyödyllisten vapaa-ajan harrastusten tukemista kunhan vain vältettiin ”hol-

²⁴⁴ Tapani Virkkunen Suomen Kulttuurirahastolle 5.1.1950. Sosiaaliosaston kirjeenvaihto 1949–1951 (160). STK:n arkisto, ELKA.

²⁴⁵ Olavi Salosmaa: Yrityksen henkilösuhteiden hoitaminen kannattaa. Teollisuuslehti 2/1950, 53–54.

²⁴⁶ Salosmaa 1950.

²⁴⁷ Olavi Salosmaa: Yrityksen henkilösuhteiden hoitaminen kannattaa. Teollisuuslehti 2/1950, 56.

hoavan asenteen ottamista.”²⁴⁸ Mitä kustannuksiin tuli, Salosmaa piti selvänä, että sijoitukset sosiaaliseen toimintaan tuottaisivat sen minkä tuotantolaitteiden uusiminenkin. ”Kokonaisuutena katsoen henkilösuhdetyöllä on erinomaisen suuret mahdollisuudet tulevaisuudessa saavuttaa liikeyritysten ja koko talouselämän kannalta omalta osaltaan ainakin ehkä yhtä merkittäviä tuloksia kuin mihin tähän mennessä teknillisen rationalisoinnin avulla on päästy.”²⁴⁹

Salosmaata huomattavasti dramaattisemmin työn ja yhteiskuntarauhan yhteyden ilmaisi Teollisuuslehden seuraavaan numeroon suomennettu Fortune-aikakauslehden päätoimittajan Russel W. Davenportin artikkeli ”Elinkeinoelämän suuri mahdollisuus”. Davenportin mielestä yritysten ja yritysjohdon keskittyminen vain liiketalouden kysymyksiin johtaisi ennen pitkää sosialismiin, koska ihmisten oikeutetut vaatimukset taloudelliseen ja henkiseen hyvinvointiin (”oikeus elää”) jäisivät silloin valtion tai sen roolia mielellään kasvattavien poliittisten suuntausten käsiin. Johdon ja työntekijöiden suhde oli se ”rintamalinja, missä oikeus elää voidaan helpoimmin ymmärtää, tulkita ja toteuttaa”, julisti Davenport. Teollisuuslehden toimitus oli varustanut käännösartikkelin ingressillä, jossa huomautettiin kirjoittajan näkemyksen heijastelevan lähinnä amerikkalaista todellisuutta mutta olevan silti mielenkiintoisia melkein missä maassa tahansa.²⁵⁰

Näiden avausten jälkeen Teollisuuslehti julkaisi kokonaisen teemanumeron sosiaalitoimintaan liittyvistä ”liikkeenjohdollisista kysymyksistä”. Liikkeenjohdon toimien tavoitteeksi asetettiin siinä yhteisymmärrys työpaikoilla. Lehden artikkeleissa esiintyi suomalainen työntekijä, joka panee esimiehelleen hanttiin jo periaatteesta, on ehkä yksinkertainen, mutta luotettava oikein johdettuna ja ennen kaikkea käsiteltävissä nykyaikaisin johtamisopein.²⁵¹

Huhtikuun 1950 sosiaalipäälliköiden neuvottelupäivillä Akseli Kaskela piti alustuksen, jossa hän linjasi sosiaalitoiminnan vastaista suuntaa. Synnypohdiskeluun oli antanut sosiaalitoimintaan käytettyjen menojen kasvu. Kaskela korosti yritysten harjoittaman sosiaalitoiminnan luonnetta selvästi tuotannolliseen toimintaan liittyvänä tekijänä. Tämä merkitsi uutta kannattavuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mutta toisaalta antoi sosiaaliselle toiminnalle oikeutuksen muiden yritysten menestykseen vaikuttavien tuotantotekijöiden rinnalla. Sosiaalipäällikkö Keijo Keravuori teki neuvottelupäivillä avauksen sosiaalipäälliköiden toimenkuvan uudenlaisesta määrittelystä. Sosiaalipäällikölle olisi Keravuoren mielestä ollut keskitettävä kaikki yrityksen työntekijöitä koskevat ”ns. henkilöstöasiat” eikä vain puhtaasti sosiaaliset kysymykset ja sosiaalipäälliköstä olisi ollut tehtävä myös ”henkilös-

²⁴⁸ Olavi Salosmaa: Yrityksen henkilösuhdeiden hoitaminen kannattaa. Teollisuuslehti 2/1950, 58.

²⁴⁹ Sama.

²⁵⁰ R.W. Davenport: Elinkeinoelämän suuri mahdollisuus. Teollisuuslehti 3/1950, 102–103.

²⁵¹ Erkki Mielonen: Epäkuntoisuuden poistaminen työelämästä. Teollisuuslehti 9/1950, 376–378.

töpäällikkö”.²⁵² Sekä ajatus että käsite olivat niin uusia, että Teollisuuslehden selostuksessa henkilöstöasiat varustettiin vielä lainausmerkeillä.

‘Henkilöstö’ oli 1950-luvun alussa uusi käsite, jonka alle alkoi yhdistyä asioita, jotka aiemmin olisivat koskeneet kokonaan erillisiksi miellettyjä asiakokonaisuuksia. Vanhastaan teollisuustyöväki jaettiin vakinaiseen ja tilapäiseen työvoimaan, joista ensin mainittu ryhmä vielä ammattimiehiin ja muihin. Sitten olivat työnjohtajat (tai mestarit), joiden käsittäminen työväen yläpuolella olevaksi kerrokseksi oli suomalaisille työnantajille tärkeää kuten edellä (ks. 3.2) on käynyt ilmi. Konttoritöitä tekevien ryhmää nimitettiin useimmiten virkailijoiksi, ja tätä ryhmää kuvaamaan vuoden 1946 tuotantokomitealaki otti käyttöön termin toimihenkilö, jonka piiriin taas insinöörit ja akateemisesti koulutettu väki eivät ajan ihmisten mielissä kuuluneet. ‘Henkilöstö’ alkoi koota työväkeä tai työntekijöitä samaan kokonaisuuteen toimihenkilöiden kanssa lähes samaan aikaan, kun koko erottelu oli kirjattu ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön. ‘Toimihenkilö’ puolestaan oli alkanut täsmentyä määreillä: teollisuustoimihenkilö merkitsi konttoriväkeä, teknillinen toimihenkilö työnjohtajaa. Uutta käsitteistöä seurasi myös uudenlainen toiminta, kun näin määritellyt toimihenkilöt järjestyivät Suomen teknillisten toimihenkilöjärjestöjen keskusliittoon (STTK) ja Henkisen työn keskusliittoon (HTK), myöhempään Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen keskusliittoon (TVK). Kummankin keskusjärjestön kanssa STK teki yleissopimuksen vuosina 1947–1948.²⁵³

4.5 STK PUUN JA KANKAAN VÄLISSÄ

STK:n sosiaalitoimikunta oli osa työnantajakeskusjärjestön pyrkimystä vahvistaa työnantajien keskinäistä koordinaatiota. Samaan tähtäsi edellä mainittu Teollisuuden työnjohto-opisto ja erityisesti Taloudellisen tutkimuskeskuksen perustaminen vuonna 1946. Koordinaatiolla oli kuitenkin rajansa, ja niitä valaisee hyvin keskustelu, jota STK:n sosiaalitoimikunta kävi työnantajan elatusvelvollisuuden täsmällisestä toteuttamistavasta.

Sytykkeen keskustelulle antoi valtiolta, joka joulukuussa 1945 velvoitti työnantajat tarkistamaan maksamansa elatusavun määrää elinkustannusten noustua. Päätös oli luonteva jatko edellisvuonna tehdyille päätökselle sitoa kansaneläkkeen lisäosa elinkustannuksiin. Elatuksen sääteleminen liittyi myös hinta- ja palkkasäännöstelyyn, jossa käynnistyi kesällä 1945 uusi vaihe, kun työntekijöiden palkat ja maataloustuotteiden hinnat kytkettiin aiempaa tiiviimmin yhteen.²⁵⁴

Valtio määräsi, milloin elatusapua oli korotettava, mutta ei ottanut kantaa siihen, miten korotus määrättäisiin tai mikä elatuksen absoluuttinen taso oli.

²⁵² Teollisuuslehti 5/1950, 239.

²⁵³ Mansner 1984, 222–235; Kettunen 2002, 331; Lilja 1987.

²⁵⁴ Ikkala 1957, 109; Bergholm 2005, 21–72.

Ainakin kutomateollisuudessa työnantajaliitto oli jo 1920-luvulla – siis ollessaan STK:n ulkopuolella – antanut jäsenilleen suosituksia elatuksen mitoituksesta.²⁵⁵ Ohje seurasi oikeuskäytännössä 1920-luvulla vakiintunutta köyhäinhoitolain tulkintaa, jonka mukaan työnantajan elatuksen oli oltava samaa tasoa kuin kunnan tai ensisijaisesti elatusvelvollisen omaisen elatus olisi ollut. Asianmukaisena elatuksena ei kuitenkaan pidetty sitä, että työnantaja passitti elätettävänsä kunnalliskotiin, vaikka työnantaja olisi korvannut kustannuksetkin.²⁵⁶

Puunjalostusteollisuuden sosiaalitoimikunta suositteli omille jäsenilleen, että kuukausittaiseksi elatusavuksi määrättäisiin 1800 markkaa miehille ja 1600 markkaa naisille koko maassa. Suositusta voi verrata kesäkuun 1945 palkkasäännöstelypäätökseen, jossa ohjetuntipalkat määriteltiin palkkaryhmän, asuinpaikan ja sukupuolen mukaan. Halvimmassa (IV) paikkakuntaluokassa naisten tuntipalkat vaihtelivat välillä 19,50–24,75 markkaa ja miesten tuntipalkat välillä 23–29,75 markkaa.²⁵⁷ Kalleimmassa paikkakuntaluokassa naisten palkkahaarukka oli 23–29 markkaa ja miesten 27–35 markkaa. Kokoaikaisessa ja jatkuvassa työssä olevan työntekijän valtakunnallinen vähimmäiskuukausipalkka olisi siis näillä ohjepalkoilla ollut noin 3700 markkaa. Tosiasialliset työajat olivat kuitenkin niin kirjavia ja vajaatyöllisyys niin yleistä, ettei näin suoraviivasta johtopäätöstä voi tehdä.²⁵⁸ Voi kuitenkin panna merkille, että elatusavun ”korvaussuhde” oli alimman ohjetuntipalkan kohdalla noin 40 prosenttia ja että sukupuolten välinen ero oli elatusavun ja palkkojen kohdalla samaa luokkaa, noin 15–20 prosenttia.

Kansaneläkejärjestelmästä maksettuihin etuuksiin verrattuna elatusavun taso oli 1940-luvun puolivälissä suorastaan ruhtinaallinen. Varsinaisia vanhuuseläkkeitä ei kansaneläkejärjestelmästä päästy maksamaan ennen vuotta 1949, sillä niiden ehtonahan oli kymmenen vuoden vakuutusaika. Ensimmäiset työkyvyttömyyseläkkeet tulivat maksuun 1942. Edellä (4.1.) mainittujen vuoden 1944 muutosten jälkeen kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen kaikille – kansaneläkelaiissa etuuksia ei eroteltu sukupuolen mukaan – työkyvyttömille maksettava pohjaosa oli vakuutukseentuloistä riippuen 700–1000 markkaa vuodessa. Tarveharkintaiset lisäeläkkeet asettuivat 3200–4800 markkaan vuodessa. Kun otetaan huomioon huollettavien määrän mukaan maksuun tullut korotusosa, saattoi täysin varaton ja työkyvytön viiden lapsen huoltaja saada kansaneläkelain mukaista etuutta 8000 markkaa vuodessa – alle puolet siitä, mitä puunjalostusteollisuus suositteli elatusapuna maksettavaksi teollisuuden vanhoille työntekijöille.²⁵⁹

Puunjalostusteollisuuden johtoasema sosiaaliasioiden systematisoijana näkyi siinä, että STK:n sosiaaliosasto välitti puunjalostuksen suosituskirjeen

²⁵⁵ Suoranta 2009, 183, viite 65.

²⁵⁶ Saarialho 1935, 52–61 ja oikeustapaukset 139–187 ss. 343–352.

²⁵⁷ Bergholm 2005, 53.

²⁵⁸ Suoranta 2009, 213–252.

²⁵⁹ Länsiö 1944, 119–132.

kaikille jäsenilleen sen kummemmin kommentoimatta. Toimenpide paljasti teollisuudenalojen välisen jännitteen. Kutomateollisuuden työnantajaliitto vaati, että asiasta keskusteltaisiin keskusliiton omassa sosiaalitoimikunnassa, ”jotta saataisiin selville koko teollisuuden asennoituminen tähän tärkeään kysymykseen, eikä vain puunjalostusteollisuuden sosiaalitoimikunnan”.²⁶⁰

Kutomateollisuuden piirissä elatusapuja oli heinäkuussa 1944 korotettu 200 markkaa alempiin summiin kuin mihin puunjalostajat syksyllä 1945 päätyivät. Kun STK:n sosiaalitoimikunta kokoontui alkuvuodesta 1946 pui-maan tilannetta, kävi ilmi, että jäsenillä oli hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, mihin elatusavun kehitystä olisi verrattava. Lain mukaan tarkistusten pohjana piti olla elinkustannusten muutos, ja tätä myös puunjalostajien sosiaali-johtaja Kaskela piti ainoana oikeana pohjana.

Kutomateollisuuden edustaja Pentti Tuomola sen sijaan katsoi, että elatusavun piti seurata palkkojen nousua. Tuomolan ajatus rakentui sille lähtökohdalle, että elatus oli vastikkeellista ja rinnastusta palkkaan oli tärkeää ylläpitää silloinkin kun asianomainen elätettävä ei enää tehnyt työtä. Tästä periaatteellisesta kysymyksestä ei päästy yksimielisyyteen, mutta toimikunnan enemmistö päätti seurata puunjalostajien linjaa jo siitäkin syystä, että monet joka tapauksessa olivat niin tehneet. Tapani Virkkunen otti lisäksi esille sen taktisen seikan, että keskusteluhetkellä inflaatiolukemat olivat sellaiset, että hintojen muutoksen seuraaminen tuotti suuremmat korotukset kuin palkkojen. Työntekijäjärjestöt saivat aivan liian hyvän propaganda-aseen työnantajien pyrkimyksistä leikata jo korotettuja elatusmaksuja, eikä moiseen siksi pitänyt mennä.²⁶¹

Asiaan palattiin elokuussa 1946. Nyt Virkkunenkin yhti periaatteessa Tuomolan aiemmin esittämään ja katsoi, että palkkojen seuraaminen olisi ”psykologisesti” oikein. Köyhäinhuitolakiin vedoten Virkkunen kuitenkin katsoi, että elatusapu oli sidottava hintoihin. Tulkinta oli peräisin STK:n lainopillisena asiantuntijanaan käyttämältä Y. W. Puhakalta, joka oli jo huhtikuun 1941 neuvottelupäivillä esitelmöinyt työnantajan elatusvelvollisuudesta.²⁶² Puhakka puolestaan seurasi korkeimman hallinto-oikeuden jäsen Aarne Saarialhon 1935 julkaistua köyhäinhuitolain selitystä, jossa Saarialho rinnasti työnantajan antaman tai maksaman elatuksen siihen ”elatukseen ja hoitoon”, johon köyhäinhuitolain 1. ja 2. pykälä velvoitti kunnan.²⁶³ Elatus ja hoito puolestaan oli mitoitettava asianomaisen puutteenalaisen tarpeen mukaan, ja tarpeet puolestaan saattoivat muuttua elinkustannusten muuttuessa,

²⁶⁰ Kutomateollisuuden työnantajaliitto STK:lle 4.2.1946. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 21.3.1946. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁶¹ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 21.3.1946. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁶² Y. W. Puhakka: ”Köyhäinhuitolain 5 §, sen tulkinta sekä eläkkeiden yhtenäistäminen.” Huolto-päälliköiden neuvottelupäivät 21.4.-26.4.1941. Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392). STK:n arkisto, ELKA.

²⁶³ Saarialho 1935, 60.

mistä pääteltiin, että elatuksen oli jollain tavalla seurattava elinkustannusten muutosta. Sosiaalitoimikunta päättikin, ettei elatuksen määrää nyt suositeltu muutettavaksi, kun elinkustannukset eivät olleet nousseet – toisin kuin säännöstellyt aikapalkat.²⁶⁴

Näin syntyi vuosiksi 1946–1947 rutiini, jossa puunjalostusteollisuuden sosiaalitoimikunta tarkkaili elinkustannusindeksin muutosta ja korotti suositustaan elatusavun määrästä vastaavasti, ja STK:n sosiaalitoimikunta seurasi perässä.²⁶⁵ Korotukset olivat kuitenkin harkinnanvaraisia, eikä STK halunnut julkisesti sitoa elatusapua elinkustannusindeksiin. Jäsenten väliset erimielisyydet elatuksen luonteesta ja puunjalostusteollisuuden roolista jatkuivat kuitenkin niin, että vuoden 1947 lopulla STK päätti antaa asiassa uuden ohjeen kiertokirjeenä. Sosiaalitoimikunnassa Huhtamäki-yhtymän Veikko Valavaara ehdotti elatuksen markkamäärien sitomista suoraan elinkustannusindeksiin, jotta työnantajien keskinäiset erimielisyydet oikeasta korotusprosentista voitaisiin ohittaa. Virkkunen vastusti tätä viittaamalla elinkustannusindeksin rakenteeseen: viinaksien hinnannousu ei voinut perustella suurempaa elatusta. Toimikunta teki kompromissin ja päätti seurata elinkustannusindeksiä mutta harkita asiaa kuitenkin tapauskohtaisesti siltä varalta, että elinkustannuksissa painaisivat erityisesti sellaiset kustannukset, jotka eivät olleet eläkkeensaajille merkityksellisiä. Lisäksi korotuksia päätettiin harkita aina silloin kun palkat nousivat.²⁶⁶

Tällä päätöksellä vyyhti ei kuitenkaan vielä selvinnyt. Kutomateollisuuden työnantajat vaativat, että keskusliiton hallituksen oli otettava asia perusteelliseen harkintaansa. Hallitukselle laatimassaan muistiossa Virkkunen puolusti menettelyä tulkitsemalla aavistuksen väljästi, että vain aloite elatusmaksujen koordinointiin oli tullut puunjalostuksen suunnalta mutta että vuoden 1946 aikana toiminta itsessään oli siirtynyt keskusliiton omiin käsiin. Näin ei toki ollut: puunjalostusteollisuus teki edelleen omat päätöksensä elatusmäärästä eikä esimerkiksi Kymi-yhtiö suostunut seuraamaan edes oman työnantajaliittonsa suositusta.

Korottamisen koordinoimiseen oli kuitenkin Virkkusen mielestä painavia syitä. Niistä tärkein oli se, että elatuksen tasoon oli alkanut kohdistua julkista huomiota. Sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmä oli tehnyt asian tiimoilta vierailun keskusliittoon, sosiaaliministeriö oli tiedustellut asiaa ja sanomalehdissäkin oli näkynyt kirjoituksia elatuksesta. Työnantajapoliittisesti oli Virkkusen mielestä tärkeää, että elatusmaksut pidettiin mieluummin hieman liian korkealla kuin matalalla tasolla. Kun ne joka tapauksessa olivat toimeentulon alarajalla, oli korotuksissa oltava siksi nopea. Näin katsoi myös STK:n hallitus, joka tosin korosti, että automaattia korotuksista ei saanut

²⁶⁴ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 15.8.1946. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁶⁵ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat 14.12.1946 ja 13.6.1947. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁶⁶ STK:n kiertokirje 180/1947.

tulla, vaan keskusliiton sosiaalitoimikunnan olisi harkittava asia joka kerta erikseen.²⁶⁷

Työväenliikkeen poliittinen paine oli siis syy yhdenmukaistaa käytäntöjä ja keskittää elatusten määrästä päättäminen keskusjärjestön käsiin. Sosiaalitoimikunnan keskusteluista paljastuu myös toinen syy sille, että keskusjärjestö halusi asiassa roolin. Marraskuun 1947 kokouksessa osa sosiaalitoimikunnan jäsenistä alkoi jo saada tarpeekseen koko elatuksesta. Akseli Kaskela heitti ilmaan kysymyksen, eikö teollisuuden oma eläkejärjestelmä ratkaisisi ongelmat. Outokumpu Oy:n Paavo Turtola tuki Kaskelaa ja mainitsi, että valtionyhtiöissä kyllä laadittiin eläkesääntöjä. Nämä sosiaalijohtajat tulivat pohdinnoillaan osuneeksi siihen, miksi STK oli 1920-luvulla lakannut vaatimasta elatusvelvollisuuden kumoamista. Elatusvelvollisuus oli osa sosiaalitoiminnan kokonaisuutta, jonka avulla STK halusi rakentaa jatkuvuutta sotaa edeltävästä kahdenvälisyyden ihanteesta uuteen työehtosopimusten aikaan. Virkkunen korosti, ettei elatusta saanut sotkea eläkkeisiin, jotka olivat kokonaan toinen asia. Eläkkeet liittyivät sosiaalivakuutukseen ja niihin valtiolla olisi väistämättä sanansa sanottavana.²⁶⁸

Eläkkeet ja sosiaalivakuutus olivat kuitenkin todellisuutta, ja jollain tapaa elatus oli myös sovitettava kansaneläke-etuuksiin. Kansaneläkelain mukaan työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeen lisäosaa määrättäessä työnantajan maksamaa elatusta ei otettu huomioon eläkkeensaajan tulona, jos se jäi tietyn markkamäärän alle.²⁶⁹ Tätä periaatetta olivat aikanaan ajaneet työnantajat, jotka katsoivat päinvastaisen menettelyn johtavan kansaneläkemenojen keventämiseen työnantajien maksaman elatusavun kustannuksella ja siihen, että kansaneläketurvaa paikattaisiin tosiasiasa köyhäinhoidolla.

Laki ei sen sijaan ottanut kantaa tilanteeseen, jossa kansaneläkkeen saaja vaati työnantajan elatusta köyhäinhoitolain perusteella. Tätä ei ollut pohdittu, koska sosiaaliministeriön johtavat virkamiehet pitivät elatusta lähinnä muinaisjäanteenä, joka tuota pikaa poistuisi lainsäädännöstä. Kun kansaneläkejärjestelmän voimaantulo säädettiin kovin pitkäksi, ei asia tuntunut ajankohtaiselta. Vuonna 1949 edessä oli ensimmäisten vanhuuseläkkeiden maksaminen, ja elatuspykälä oli jatkuvasti paikallaan köyhäinhoitolaissa. Niinpä kutomateollisuus herätti kysymyksen, voisiko elatusavusta vähentää työnantajan maksaman kansaneläkemaksun tai jopa koko kansaneläke-etuuden.

Sosiaaliministeriö oli markkinoinut kansaneläkejärjestelmää ja siihen liittyvää työnantajien maksuosuutta työnantajille juuri sillä perusteella, että se keventäisi elatusmaksuista aiheutuvaa taakkaa. Jotta näin tapahtuisi, olisi kansaneläke-etuuksien jollain aikavälillä taattava työkyvyttömille ja vanhuk-

²⁶⁷ P.M. eräistä työntekijäin elatukseen liittyvistä kysymyksistä 16.4.1948. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 7.6.1948. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁶⁸ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 5.11.1947. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁶⁹ Kansaneläkelaki 248/1937 41§.

sille sen tasoinen toimeentulo, että köyhäinhuitolain edellyttämä huollon tarve ja siten elatusvelvollisuus poistuisi. Tämä oli hyvin johdonmukaista ajattelua, jonka viaksi osoittautui kuitenkin se, että elatusapu oli tosiasiasa alkanut erkaantua köyhäinhuitolain mukaisesta olemuksestaan. Virkkusen sanoin: ”teollisuuslaitokset noudattavat yleensä elatusmaksuja myöntäessään melko summittaista menettelyä eivätkä tavallisesti kiinnitä huomiota siihen, että elatuksen saajalla voi olla muitakin vähäisiä tuloja.”²⁷⁰

Kutomateollisuuden työnantajaliitto katsoi, että 1930-luvulla esitetyt näkökohdat pätevät edelleen, ja vaati, että kansaneläke-etuudet ryhdytään vähentämään maksetusta elatuksesta.²⁷¹ Samoilla linjoilla olivat Työnantajien yleinen ryhmä ja Metalliteollisuuden työnantajaliitto, joka tosin epäili, oliko vähentäminen köyhäinhuitolain mukaista. Putkijohtotyönantajat taas katsoivat, että vähentämiseen ei olisi ryhdyttävä. Viimeksi mainitut kolme liittoa painottivat kuitenkin pitävänsä tärkeänä, että STK löytäisi asiassa yhtenäisen linjan.²⁷² Puunjalostajat ilmaisivat näkemyksensä, että vähentäminen olisi teoriassa oikein mutta käytännössä väärin. Tosiasia oli, että puunjalostuksen piirissä elatus maksettiin kansaneläke-etuuksista riippumatta eikä liiton jäsenillä ollut aikeita muuttaa käytäntöään – päättipä keskusliitto mitä hyvänsä.²⁷³ Yhtä omapäisiä aikoivat olla myös tekstiilitehtaat. Kutomateollisuuden kirje keskusliitolle päättyi tylästi: ”liittomme on jo kehottanut jäsentehtaita soveltamaan tätä vähennysoikeutta, joten emme voi tätä tarkan harkinnan jälkeen annettua suositusta peruuttaa, jos Keskusliitto vastoin luuloamme antaisi toisenlaisen suosituksen asiassa.”²⁷⁴

Oli siis päädytty umpikujaan. Kaksi suurta jäsenliittoa oli eri kannoilla eikä aikonut mukautua enemmistön päätöksen. Sosiaalitoimikunnan kokouksessa joulukuussa 1948 puunjalostajien Kaskela kuitenkin lievensi liittonsa kantaa sanomalla, että liiton ehdoton näkemys koski vain jo maksussa olevia etuuksia eli käytännössä vuosina 1942–1948 myönnettyjä muutamia työkyvyttömyyseläkkeitä. Jatkossa ja eritoten vanhuuseläkkeiden kohdalla puunjalostus oli Kaskelan mukaan aivan samalla kannalla kuin kutomateollisuus. Puunjalostusteollisuuden huolena oli, että elatuksen ja kansaneläkkeen yh-

²⁷⁰ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 5.11.1947. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁷¹ Suomen kutomateollisuuden työnantajain liitto STK:lle 9.7.1948. Liitteenä sosiaalitoimikunnan pöytäkirjassa 13.12.1948. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁷² Suomen Työnantajain Yleinen Ryhmä STK:lle 11.8.1948; Suomen Metalliteollisuuden Työnantajaliitto STK:lle 12.8.1948; Putkijohtotyönantajain liitto STK:lle 28.7.1948. Kaikki liitteenä sosiaalitoimikunnan pöytäkirjassa 13.12.1948. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁷³ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto STK:lle 16.8.1948. Liitteenä sosiaalitoimikunnan pöytäkirjassa 13.12.1948; vallitsevasta käytännöstä Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 7.6.1948 (Kaskela) ja 13.12.1948 (Kaskela). Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁷⁴ Suomen kutomateollisuuden työnantajain liitto STK:lle 9.7.1948. Liitteenä sosiaalitoimikunnan pöytäkirjassa 13.12.1948. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

teensovittamisessa saatettaisiin päätyä siihen, että työnantajat osallistuisivat varsinaisen maksuosuutensa lisäksi myös jonkinlaista kiertotietä kansaneläkejärjestelmän kustannuksiin. Puunjalostajat halusivat kohdentaa työnantajan kustannukset mahdollisimman tarkasti vain omiin työntekijöihin eikä yleiseen kansaneläkevakuutukseen.²⁷⁵

Kutomateollisuuden Tuomola ei tarttunut ojennettuun käteen, vaan toisti, että kaikkia elatuksen saajia oli kohdeltava samalla tavalla ja kaikkien työnantajien oli noudatettava samaa linjaa – ja se linja oli kutomateollisuuden valitsema. Tuomola oli löytänyt liittonsa linjalle myös uuden perustelun Kansainvälisen työjärjestön suosituksista, joiden mukaan köyhäinavusta olisi päästävä kokonaan pois ja siirryttävä sosiaalivakuutukseen. Tärkeämpi perustelu oli kuitenkin työnantajan elatusavun suhde kunnan tarjoamaan köyhäinhoitoon. Kutomateollisuus oli jo 1920-luvulta alkaen maksanut elatukseensa saman summan, jonka kunnan köyhäinhoito tarjosi korkeimpana ns. kotiaivustuksena. Pitkin hampain liitto oli seurannut STK:n – käytännössä puunjalostajien – suositusta, joka oli korkeampi, ja lopputuloksena teollisuuden maksama elatus oli selvästi parempi kuin kunnan köyhäinhoito. Niinpä erityisesti Tampereen kaupungissa kannatti olla teollisuuden elätti mieluummin kuin kunnan.²⁷⁶

Puunjalostusta tämä ei vaivannut, sillä eihän sen keskeisten jäsenten tehdaspaikekunnilla juuri kunnanvaivaisia näkynyt, lähes kaikki olivat joko tehtaalla töissä tai saman tehtaan elätettäviä. Sitä paitsi kunnat joutuivat aivan saman yhteensovitusongelman eteen kuin teollisuuskin, huomautti pirkanmaalaisen Oy Kyro Ab:n (Kyröskoski) sosiaalipäällikkö Arvo Autio.²⁷⁷ Tampereelta tuli myös Tampellan sosiaalijohtaja Artturi Tienari, entinen aseveliliiton aktiivi ja myöhempi kansanpuolueen kansanedustaja. Tienari otti esiin avustuksen vähentämisen poliittisen merkityksen. ”Sosialistit hyökkäävät teollisuutta vastaan, että asevelihenki kapenee kapenemistaan.” Jo maksussa olevan elatuksen vähentämiseen he tarttuisivat kärkkäästi, uskoi Tienari.²⁷⁸

Näiden puheenvuorojen jälkeen Tuomola oli hävinnyt juttunsa. Enemmistö hyväksyi Virkkusen kompromissiesityksen, jossa vanhuuseläkkeet ja uudet työkyvyttömyyseläkkeet päätettiin vähentää ja jo maksussa olevat työkyvyttömyystapaukset jättää koskematta. Tuomola ei tähän taipunut, vaan

²⁷⁵ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvosto 25.11.1948. Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

²⁷⁶ Suomen kutomateollisuuden työnantajain liitto STK:lle 9.7.1948 ja Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 13.12.1948 (Tuomola). Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁷⁷ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 13.12.1948 (Autio). Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat liitteineen. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁷⁸ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 13.12.1948 (Tienari). Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

saneli eriävän mielipiteen, jossa painotti työnantajien yhtenäisen menettelyn merkitystä.²⁷⁹

STK:n hallitus ei halunnut ryhtyä riidan tuomariksi, vaan tammikuulla lähti kiertokirje, jonka mukaan kansaneläke-etuudet olisi otettava huomioon mutta tavalla, jonka jäsenet arvioivat ”paikalliset olosuhteet huomioon ottaen johtavan tarkoituksenmukaisimpaan tulokseen”. Kansaneläkkeen ja elatuksen yhteismääräksi asetettiin (I kalleusryhmässä) 4000 markkaa miehillä ja 3750 markkaa naisilla kuukaudessa. Halvimmassa kalleusryhmässä vastaavat luvut olivat 3650 markkaa ja 3450 markkaa.²⁸⁰ Näin STK oli tullut tehneeksi ratkaisun, jolla työnantajan elatusmaksu tehtiin tosiasiasa kansaneläkkeen lisäosan määrästä riippuvaksi.

STK oli kuitenkin unohtanut ottaa huomioon, että elatuksen ja eläkkeen yhteensovitukselta oli määräys myös kansaneläkelaisissa ja sen mukaan Kansaneläkelaitoksen hallitus päätti markkamäärän, jonka jälkeen työnantajan maksama elatus olisi tuloa, joka oli otettava huomioon kansaneläkkeen lisäosaa määrättäessä. Seuraus oli, että elatus ja eläkkeen lisäosa tulivat yhtä aikaa toisistaan riippuviksi, ja menettelyn seuraaminen olisi voinut johtaa siihen, että työnantajat ja Kansaneläkelaitos olisivat vuorotellen muuttaneet maksamiaan etuuksia. Asiaa mutkisti vielä se, että Kansaneläkelaitos piti elatuksen mittarina köyhäinhoitolain kirjaimen mukaisesti tapauskohtaista huollon tarvetta, mistä tulkinnasta STK oli irronnut yhdenmukaistamalla elatuksen täsmällisen markkamäärän suuruiseksi.²⁸¹

Elatuksen ja kansaneläkkeen yhteiselön vaikeuksiin oli siten välttämätöntä palata. Virkkunen sai kesällä 1949 Kansaneläkelaitoksen suostumaan siihen, että raja-arvo määriteltiin niin korkeaksi, ettei kenenkään kansaneläke leikkautunut työnantajan maksaman elatuksen vuoksi. Samassa yhteydessä paljastui kuitenkin toinen ongelma. Kansaneläkejärjestelmän ulkopuolella olivat kaikki ennen vuotta 1884 syntyneet – miten heidän elatusapunsa oli määrättävä? Kesäaikaan sosiaalitoimikuntaa ei saatu kokoon, joten STK:n hallituksen työvaliokunta teki nopean päätöksen, jonka mukaan kansaneläkevakuutuksen ulkopuolella oleville vahvistettaisiin oma, aiempaa korkeampi suositus elatusmaksusta.²⁸²

Sosiaalitoimikunnan keskustelussa Virkkunen korosti, kuinka kiinteät markkamäärät saattoivat tulla kyseeseen vain niin kauan kuin kansaneläke-etuudet olivat vähimmäistasoisia. Keskusliiton tavoitteena oli tuki jatkuvasti

²⁷⁹ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 13.12.1948, eriävä mielipide (Tuomola). Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁸⁰ STK:n kiertokirje 106/49, 13.1.1949. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁸¹ P. M. kansaneläkettä saaville työntekijöille köyhäinhoitolain 5 §:n perusteella suoritettavista elatusmaksuista 12.7.1949. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 13.9.1949. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁸² STK sosiaalitoimikunnan jäsenille 7.9.1949. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

pitää esillä elatuksen toissijaista luonnetta kansaneläkkeeseen nähden, mutta vanhojen ja työkyvyttömiä työntekijöiden toimeentulo oli kuitenkin turvattava. Puunjalostuksen Kaskela olisi vielä halunnut keskusteluttaa asian oman liittonsa sosiaalitoimikunnassa, mutta Virkkunen varoitti seurauksista: jos työnantajat eivät vielä kukaan saisi yhtenäistä menettelyä aikaiseksi, voisi valtiolta kyllästyä köyhäinhoitolain kirjaukseen ja siirtää säännöksen työsuojelulakiin. Tätä oli syksyllä 1945 ehdottanut Bruno Sarlinin johtama köyhäinhoitolain tarkistamiskomitea (ks. 4.1). Sen seurauksena elatus tulisi ennen pitkää vastaan työehtosopimusneuvotteluissa, ja sitä oli vältettävä.²⁸³

Tämän arvion kuultuaan sosiaalitoimikunta päätti, että uutta suositusta ryhdyttäisiin soveltamaan vuoden 1950 alusta ja että työnantajat varmistaisivat Kansaneläkelaitoksen kanssa, että määrät tuli laskettua oikein. Vieläpä päätettiin, että kun kansaneläkettä maksettiin neljännesvuosittain, suoritettaisiin elatusapu aina väliin jäävinä kuukausina avunsaajan tulojen tasoittamiseksi. Jos Kansaneläkelaitoksen ratkaisuja jouduttaisiin odottelemaan, maksaisi työnantaja aina vähintään entistä elatusta tai palkkaa.

Puunjalostuksen ja tekstiiliteollisuuden vastakkainasettelun taustaksi on paikallaan asettaa jälkimmäisen liiton aiempi historia STK:n kanssa. Silloinen kutomateollisuus oli ollut mukana perustamassa Yleistä Työnantajaliittoa, mutta jäänyt pois STK:sta, koska ei hyväksynyt uuden keskusjärjestön oikeutta rajoittaa jäsenliittojen ratkaisuja. Kutomateollisuus liittyi STK:n jäseneksi vasta 1938.²⁸⁴ Tämä vanha eriseuraisuus saattoi painaa vielä 1940-luvun lopulla. Olennaisempaa lienee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että näiden kahden teollisuudenalan luonne poikkesi selvästi toisistaan. Tekstiiliteollisuus oli 1940-luvulla jo hitaan kasvun toimiala, joka suuntautui lähes yksinomaan kotimarkkinoille. Tekstiilituotteiden hinnat myös nousivat hitaammin kuin teollisuustuotteiden keskimäärin. Puunjalostus sen sijaan oli likimain päinvastainen tapaus. Sen tuotteiden osuus koko Suomen viennin arvosta oli parhaimmillaan (1950) peräti 85 prosenttia, ja kasvu oli jo 1940-luvun lopulla vauhdikasta. Samaan aikaan puunjalostus työllisti vain hieman enemmän työvoimaa kuin tekstiiliteollisuus, mikä kertoo selvästi korkeammasta tuottavuudesta. Lisäksi on huomattava toimialojen ero niiden fyysisessä toimintaympäristössä. Juuri puunjalostusteollisuus rakensi ja ylläpiti yhden yrityksen ympärille kehittyneitä teollisuusyhdyskuntia.²⁸⁵

Näin hahmottui 1940-luvun lopulla ja 1950-luvun alussa se tila, jossa työnantajien keskusjärjestö saattoi tehdä sosiaalipolitiikkaa. Yhtäältä sitä rajoittivat jäsenliittojen ja vaikutusvaltaisten suuryritysten haluttomuus muokata keskusjärjestön johtoon. Toisaalta sitä uhkasi sosiaalitoiminnan piiriin luettujen asioiden liukuminen työehtoasioiksi tai valtiollisen sosiaalipolitiikan kohteeksi. Elatusvelvollisuuden ja kansaneläketurvan yhteensovitta-

²⁸³ Sosiaalitoimikunnan pöytäkirja 13.9.1949. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat liitteineen. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat (kansio 35). STK:n arkisto, ELKA.

²⁸⁴ Mansner 1981, 168–177.

²⁸⁵ Hjerpe 1982, 413–431.

misesta käyty keskustelu tukee Mahoneyn ja Thelenin malliin kuuluvaa käytännön toimeenpanon painotusta. Tapahtumia voi mallin varassa tulkita niin, että kapeassa tilassaan STK:n ammattijohto yritti saada aikaan institutionaalista muuntumista (*conversion*), jossa elatusvelvollisuuden ja kansaneläkkeen käytännöllistä toimeenpanoa olisi muunnettu tavalla, joka olisi parhaiten soveltunut työnantajakeskusjärjestön omiin tavoitteisiin. Tämä osoittautui tavattoman vaikeaksi, koska keskusjärjestöllä ei ollut edellytyksiä saada aikaan yhdenmukaisuutta, kun sen jäsenet eivät taipuneet ulkoa annettaviin sääntöihin. Mahoneyn ja Thelenin kielellä ilmaistuna STK:lla oli *compliance*-ongelma.

5 ELATUKSEN SITKEYS

5.1 PUNAMULTA VARMISTAA ELATUKSEN JATKON

Sodan päätyttyä valtioneuvosto käynnisti mittavat komiteatyöt sosiaalipoliittisten uudistusten valmistelemiseksi. Kuten Veikko Piirainen huomauttaa, sosiaalipoliittisen valmistelun työnjako noudatti sosiaaliministeriön hallinnollista rakennetta ja sen johtavien virkamiesten kiinnostuksenkohteita, eikä erityisen kokonaisvaltaista käsitystä sosiaalipolitiikan alasta – saati hyvinvointivaltion luonteesta – ollut omaksuttu.²⁸⁶ Niinpä ministeriön kansliapäällikkö Niilo Mannio sai johdettavakseen sosiaalivakuutuskomitean ja huolto- ja väestöosaston päällikkö, hallitusneuvos Aarne Tarasti huolto-ohjelmakomitean. Kumpikin komitea istui kauan ja julkaisi satoja sivuja mietintöjä.²⁸⁷

Aarne Tarastin johtamaa huolto-ohjelmakomiteaa on kiinnostavaa verrata Bruno Sarlinin johtamaan köyhäinhuitolain tarkistamiskomiteaan, josta on edellä (4.1) ollut puhetta, ja joka ehdotti työnantajan elatusvelvollisuuden kumoamista. Paasikiven III hallitus nimitti uuden komitean vain kolme viikkoa Sarlinin komitean mietinnön luovuttamisen jälkeen ja antoi sille tehtäväksi valmistella ”yhteiskunnallisen huollon ja siihen liittyvän muun avustustoiminnan” kokonaissuunnitelma ja suunnitella sille sopiva hallinto. Komitea oli edeltäjänsä verrattuna pieni ja vahvasti virkamiesvetoinen, ja sen ainoa yhteinen jäsen aiemman komitean kanssa oli sosiaalidemokraattinen tamperelaiskansanedustaja Alpo Lumme, joka toimi kotikaupunkinsa lastensuojelujohtajana.

Tarastin komitea kuuli pitkän listan asiantuntijoita, joukossa työmarkkinajärjestöjen edustajia, ja tämän kuulemisen tulos olikin yllättävä. Viitaten juuri järjestöjen kuulemiseen komitea ilmoitti olevansa eri mieltä aiemman tarkistamiskomitean kanssa elatusvelvollisuuden ajankohtaisuudesta. ”[O]n selvää, ettei kansaneläkevakuutus vielä pitkään aikaan pysty turvaamaan työntekijäin toimeentuloa heidän vanhuudenpäivinänsä”, komitea linjasi varsin realistisesti, ja vaikka pystyisikin, oli suuri joukko ihmisiä vielä tulevinaakin vuosina kansaneläkkeen ulkopuolelle.

Työnantajien mahdollisuutta kiertää elatusvelvollisuuttaan uusi komitea ei kiistänyt, mutta katsoi, että ”varsinkin viime vuosina työnantajien sosiaalinen näkemys ja heidän suhtautumisensa työntekijöihin on huomattavasti parantunut”. Lain laadinnan periaatteistakin komiteoilla oli poikkeavat näkemykset, sillä Tarastin komitea katsoi, ettei jonkin säädöksen helppo kierrettävyys voinut olla peruste muuttaa sitä – päinvastoin se oli vain syy il-

²⁸⁶ Piirainen 1974, 309.

²⁸⁷ Suonoja 1992, 400–408, 426–438, 474–477. Mannio jäi eläkkeelle 1951 mutta jatkoi komitean puheenjohtajana; Tarasti puolestaan nimitettiin kansliapäälliköksi 1960.

maista moraalinen ohje entistä painokkaammin. Tässä tapauksessa riittävän ohjeen olisi antanut vanhan työntekijän irtisanomisen kieltävä säännös, jollaista komitea ehdotti lisättäväksi työsopimuslakiin. Kun tarkistamiskomitea oli pitänyt epäjohdonmukaisena, että yksityisoikeudellisesta (työ)sopimuksesta johdettiin julkisoikeudellinen (elatus)velvollisuus, katsoi huolto-ohjelmakomitea täsmälleen päinvastoin, että velvollisuuden julkisoikeudellinen luonne perusteli sen pitämistä köyhäinhoitoilaisissa.²⁸⁸

Näiden komiteoiden työn tuloksena Fagerholmin sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus (29.7.1948–17.3.1950) antoi esityksen huoltoapulaista, jonka oli tarkoitus korvata nimeään myöten vanhentunut köyhäinhoitolaki. Hallituksella oli edeltäjiinsä eli Paasikiven (III) ja Pekkalan hallitukseen verrattuna laaja sosiaalipoliittinen ohjelma, jossa painotettiin asuntotilanteen ohella vakuutus- ja avustustoiminnan kehittämistä ja ”avuttomimpien” auttamista.²⁸⁹ Fagerholmin hallitus esitti merkittävää irtiottoa vanhasta elatusajattelusta ja ehdotti perheensisäisen elatusvelvollisuuden rajaamista yksinomaan alaikäisiin lapsiin. Vanhempiaan, saati isovanhempiaan, ei kenenkään olisi tarvinnut enää elättää sen enempää kuin 16 vuotta täyttäneitä lapsiaan. Hallitus aikoi näin ottaa pitkän askeleen pois agrariiyhteiskunnan ylisukupolvisuudesta – saman askeleen, jota köyhäinhoitoa pohtineet komiteat olivat jo vuodesta 1908 ehdottaneet ja lainsäätäjät aina torjuneet.²⁹⁰

Samassa hengessä hallitus aikoi muuttaa työnantajan elatusvelvollisuuden sisältöä. Hallituksen esitys lähti nyt siitä, että sosiaalivakuutus olisi ensisijainen turvan muoto ja sen puuttuessa työnantajalle lankeaisi elatusvelvollisuus. Jo köyhäinhoitolain yhteydessä hallituksen esityksen perusteluissa oli puhuttu yhteiskunnallisesta avustustoiminnasta, mutta säädöstekstiin muotoilu ei ollut silloin päätynyt. Nyt hallitus käytännössä esitti työnantajan maksaman elatuksen ja sosiaalivakuutusetuksien keskinäisen suhteen kirjaamista huoltoapulakiin. Vuoden 1921 köyhäinhoitolain mukaan ennen työnantajaan turvautumista oli tutkittava puolison ja lasten kyky hankkia toimeentulo elatuksen tarpeessa olevalle samoin kuin tämän omat varat, mutta nämä ehdot oli huoltoapulakiehdotuksesta jätetty pois.²⁹¹ Sosiaaliministeriön toisen ministerin Tyyne Leivo-Larssonin mukaan hallituksen esityksellä haluttiin saada työnantajat hoitamaan elatusvelvollisuutensa tehokkaammin, poistaa lasten korvausvelvollisuus vanhemmille annetun huoltoavun osalta ja poistaa kuntien keskinäinen korvausvelvollisuus.²⁹²

Työnantajat tulkitsivat, että ehdotuksessa oli kysymys työnantajien taakan kasvattamisesta. Rolf Widén valitteli Teollisuuslehdessä, että valtiovalta

²⁸⁸ KM 1949:7, 62–63.

²⁸⁹ K.-A. Fagerholmin hallituksen ohjelma 30.7.1948 valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/32-fagerholmin-hallituksen-ohjelma (luettu 17.12.2015); vrt. Suonoja 1992, 368.

²⁹⁰ Puheena ovat 1904 asetettu köyhäinhoitokomitea ja sen ehdotuksia 1917 tarkastamaan asetettu komitea.

²⁹¹ HE 30/1950 4 §. VP 1950 A 1.

²⁹² VP 1950 21.11.1950, ed. Leivo-Larsson (sd), 2076.

oli löytänyt työnantajissa ”kiltin sedän”, jonka maksettavaksi saattoi panna yhä uusia menoja. Sosiaaliset epäkohdat oli Widénin mielestä korjattava verorahoituksella, sillä muutoin ei kadunmies koskaan ymmärtäisi, kuinka paljon ”nykyisen huoltovaltion” ylläpitäminen maksaa. Hallituksen esityksen STK tulkitsi työnantajan elatusvelvollisuuden laajennukseksi.²⁹³ Huoltoapulain loppuvuodesta 1950 eduskunnassa kokemasta kohtalosta voi päätellä, että työnantajat eivät olleet suinkaan yksin Leivo-Larssonin pyrkimyksiä vastaan. Laki- ja talousvaliokunnan enemmistö katsoi, ettei yleinen oikeustaju voinut ”pitää oikeana ja hyväksyttävänä sitä, että myös lasten velvollisuus huoltaa vanhempiaan ja vanhempien velvollisuus pitää huolta täysi-ikäisistä lapsistaan samoin kuin puolison velvollisuus huolehtia aviopuolisonsa alaikäisistä lapsista poistettaisiin”.²⁹⁴

Valiokunta ehdotti suoralta kädeltä hallituksen esityksen hylkäämistä ja pontta, jossa hallitus velvoitettaisiin laatimaan uusi lakiesitys. Leivo-Larsson ei voinut uskoa, että valiokunnan kanta perustuisi yleisen oikeustajun tuntemukseen. Porvaripiirien osalta selityksen täytyi olla halu välttää kunnalliseron korottamiselta, ja saatettiinpa samaa halua tuntea ”eräissä vasemmistopiireissäkin”.²⁹⁵ Huoltoapulain käsitellyt laki- ja talousvaliokunta tunnettiin eduskunnassa erityisesti kuntien (taloudellisten) etujen puolustajana eduskunnan ja hallituksen kokoonpanosta riippumatta²⁹⁶, eivätkä edes valiokunnan sosiaalidemokraatit jättäneet vastalauseita tukeakseen oman hallituksensa esitystä. Mitä muihin vasemmistopiireihin tuli, kommunistien motiiveja ei Leivo-Larssonin mielestä tarvinnut arvailla: sosiaalidemokraattinen hallitus ei saisi viedä kunniaa vähäväkisten auttamisesta.²⁹⁷

Kansandemokraatit hermostuivat Leivo-Larssonin vihjailuista. Hannes Tauriainen todisti, kuinka kansandemokraattien tavoitteena oli aina ollut kapitalistisen yhteiskunnan epäkohtien poistaminen ja siten toimeentulon turvaaminen kaikille kykyihin katsomatta – kuten Neuvostoliitossa oli asian laita – mutta ”Fagerholmin hallitus kuitenkin viittasi kintaalla näille työväenliikkeen vaatimuksille sosiaalisen turvallisuuden toteuttamisesta. Se ei ryhtynyt sosiaalisen vakuutuslainsäädännön kehittämiseen, niin että köyhäinhuololaki olisi tullut tarpeettomaksi, vaan antoi eduskunnalle tällaisen köyhäinhuololakiesityksen, joka ei muuta entistä lakia.”²⁹⁸

Näihin vasemmiston sisäisen välienselvittelyn tunnelmiin keskustelu lukiutui, eikä yksikään porvarillisen puolueen edustaja käyttänyt puheenvuoroa. Suuri valiokunta yhtyi laki- ja talousvaliokunnan hylkäysesitykseen, ja suuressa salissa päätös nuijittiin pöytään joulukuun ensimmäisenä päivänä

²⁹³ Rolf Widén: Työnantajat ja sosiaalinen lainsäädäntö. Teollisuuslehti 9/1950, 369–378; ks. myös sosiaalipäällikköiden neuvottelupäivien selostus Teollisuuslehti 5/1950, 239.

²⁹⁴ Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 33/1950 VP 1950 A I.

²⁹⁵ VP 1950 21.11.1950, ed. Leivo-Larsson (sd), 2076.

²⁹⁶ Helander et al 2007, 262.

²⁹⁷ VP 1950 1.12.1950, ed. Leivo-Larsson (sd), 2241.

²⁹⁸ VP 1950 21.11.1950, ed. Tauriainen (skdl), 2080–2081.

1950. Huolto-ohjelmakomitean luonnosteleva ja hallituksen esittämä laki sosiaalihuollon hallinnosta sen sijaan hyväksyttiin. Tällä lailla julkisen vallan nimikkeistö seurasi puunjalostuksen 1943 aloittamaa muotia: kuntien huoltojohtajat ja -sihteerit muuttuivat sosiaalijohtajiksi ja -sihteereiksi.²⁹⁹

Huoltoapulaista käyty keskustelu oli tavallaan toisinto 1920-luvun lopulta (ks. 3.1). Silloinkin sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus (Tannerin hallitus) oli esittänyt selvää irtiottoa (sairausvakuutusta) aiemmasta, mutta epäonnistunut pyrkimyksessään, koska ei saanut kommunisteja tai maalaisliittoa puolelleen. Kummallakin kerralla asiaan vaikuttivat myös vasemmiston kytkennät kotimaista sosiaalipolitiikkaa laajempiin verkostoihin. 1920-luvun lopulla kommunistien ratkaisuihin vaikutti arvio, jonka mukaan sosiaalidemokraattien reformismi oli maailmanvallankumouksen este. Kaksikymmentä vuotta myöhemmin ei voinut olla vaikuttamatta, että Fagerholmin vähemmistöhallituksen nimittäminen oli kylmän sodan kehikossa silmiinpistävä irtautuminen sodanjälkeisestä kolmen suuren koalitiosta.

Myös seuraava askel oli toisinto: eteenpäin päästiin punamullan voimin. Punamultakoalition oli päästy sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton peräkkäisten vähemmistöhallitusten jälkeen 1951, mutta talouspoliittiset erimielisyydet tulonjakotaistelun tuoksina tekivät yhteistyön mahdottomaksi jo vajaata kolmea vuotta myöhemmin.³⁰⁰ Välvaiheen jälkeen SDP:n ja maalaisliiton yhteishallitukseen palattiin sitten keväällä 1954 lyhtyaikaiseksi jääneellä Törngrenin hallituksella, jota seurasi Urho Kekkosen viides ministeristö (20.10.1954–3.3.1956). Kummassakin hallituksessa huoltoasiat olivat ministeri Tyyne Leivo-Larssonin vastuulla. Myös punamultahallitus halusi karsia sukupolvien velvollisuuksia toisiaan kohtaan ja esitti, että isovanhempien ja lastenlasten välinen elatusvelvollisuus olisi poistettu. Vanhempien elatusvelvollisuus päättyisi lapsen täyttäessä 21 vuotta.

Työnantajan elatusvelvollisuutta uusi hallituksen esitys sen sijaan tarkasteli kokonaan toisin kuin viisi vuotta aiemmin oli tehty. Köyhäinhuoltolain neljännen pykälän säännöksiä sairausajan elatusvelvollisuudesta, joka siis 1922 rajattiin 14 vuorokauteen, hallitus piti tarpeettomina, kun työsopimuslaki ja työehtosopimuksetkin jo säätivät samasta asiasta. Lain viidennen pykälään, työnantajan velvollisuuteen elättää vanha työntekijänsä, tämä hallitus sen sijaan ei esittänyt muutoksia, vaikka totesikin, ettei elatusvelvollisuuden turvin ollut saatavissa riittävää eläketurvaa. Kolmekymmentä vuotta aiemmin vaivashuoltolain samansisältöinen pykälä oli – työsopimuslain ja sosiaalivakuutuksen kehitystä odotellessa – otettu köyhäinhuoltolakiin, vaikka se silloisen hallituksen käsityksen mukaan oli epäajanmukainen. Nyt sama säännös oli hallituksen käsityksen mukaan kylläkin väärässä paikassa, mutta välttämätön pitää laissa:

²⁹⁹ Suonoja 1992, 403. Tämä oli hallituksen esitykseen tehty muutos; huolto-ohjelmakomitean lailuonnos käytti vielä vanhoja nimikkeitä, ks. KM 1949:7, 90–91 ja 97.

³⁰⁰ Bergholm 2015, 111–136.

”Näin on katsottu aiheelliseksi menetellä, koska köyhäinhoitolain uudistamista on monestakin syystä pidetty kiireellisenä ja kun sen 5§:n säännösten täydentäminen ja niiden mahdollinen liittäminen muuhun lainsäädäntöön olisi asiaa viivästyttänyt. Jos sanotut säännökset jätettäisiin pois huoltoapulaista, saattaisi siitä aiheutua haitallisia vaikutuksia.”³⁰¹

Laki- ja talousvaliokunnan mietintöön jättämässään vastalauseessa valiokunnan sosiaalidemokraatit halusivat rajata vanhan työntekijän puolison ja lapset työnantajan elatusvelvollisuuteen nähden ensisijaisen huoltovastuun ulkopuolelle. Jos ei omalla työllään tai varoillaan voinut hankkia elatusta, oli työnantajan otettava vastuu, ehdottivat sosiaalidemokraatit – aivan samoin kuin Fagerholmin hallituksen esitys oli linjannut.³⁰²

Kansandemokraatit puolestaan vaativat koko pykälän kirjoittamista vaativampaan asuun. Kansandemokraattien mukaan ”[I]ain epätasunnaisuudesta sanonnasta johtuen työnantajat ovat usein vetäytyneet elatusvastuusta. Esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jolloin työntekijä on saanut lainmukaisen vanhuusavustuksen tai kansaneläkkeen, työnantaja on vähentänyt suorittamaansa eläkettä.”³⁰³ Näin se eläkkeen ja elatuksen yhteensovittamisratkaisuihin, johon STK jäsenineen oli päättänyt monien vaiheiden jälkeen 1948, näyttäytyi elatusvelvollisuudesta vetäytymisenä. Kiinnostavaa sinänsä, enää ei näytä esiintyneen elatusvelvollisuuden arvostelua kokonaan merkityksettömänä sillä perusteella, että vanhan työntekijän saattoi sanoa irti ennen säädetyn palvelusajan täyttymistä.

Kumpikin muutosesitys kaatui suuressa salissa ja hallituksen esitys hyväksyttiin. Niinpä köyhäinhoitolain viides pykälä jatkoi elämäänsä autuaan tietämättömänä omasta epäajanmukaisuudestaan. STK:n kanta ei ollut muuttunut sitten 1930-luvun alun. Elatusvelvollisuus soveltui osaksi työnantajalinjaa, johon kuului myös sosiaalitoiminnaksi ehostettu työväenhuolto. Elatuksen konteksti eduskuntakeskustelussa sen sijaan oli alkanut muuttua. Oikeustieteilijät, sosiaalihuollon ammattilaiset, porvarilliset puolueet ja STK olivat onnistuneet 1930-luvun alussa häivyttämään elatuksen vanhan, palkollissääntöihin kuuluvan ja työntekijälle oikeuksia luovan kontekstin (3.4). Nyt tuo konteksti teki osittaista ja huomaamatonta paluuta. Sen huomasi siitä, miten alettiin puhua elatuksen merkityksestä eläkejärjestelmän puutteiden korvaajana. Yksimielisyys syntyi siitä, että elatusvelvollisuudesta säädettiin väärässä paikassa, kun siitä säädettiin köyhäinhoito- tai huoltoapulaista. Tämä oli täsmälleen päinvastoin kuin 1930-luvun näkemys. Silloin elatus oli haluttu nähdä nimenomaan liitoksissa kuntien velvollisuuksiin, eikä missään tapauksessa työsuhteiden sääntelyyn. Tähän kontekstin muuntumiseen oli

³⁰¹ HE 122/1954, 2. VP 1954 A 3.

³⁰² Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 3/1955, VP 1955 A III, 11.

³⁰³ Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 3/1955, VP 1955 A III, 12; VP 9.12.1955, ed. Suonpää (skdl),

vaikuttanut erityisesti kansaneläketurvan toimeenpano ja elatusvelvollisuuden yhteensovitus sen kanssa.

Miten 1950–1955 eduskunnassa käydyt keskustelut sopivat Mahoneyn ja Thelenin muutos-typologiaan? Vuoden 1950 hallituksen esitys on ilmeinen muuntamisyritys (*conversion*). Hallitus ei ollut kumoamassa vanhoja sääntöjä, vaan esittämässä niille uutta merkitystä sosiaalivakuutukseen perustuvan vanhuudenturvan tehostajana. Muuntumisen onnistumisen edellytyksenä on kuitenkin, ettei instituutioon liity vahvoja veto-oikeuksia, ja tähän hallituksen esitys kaatui. Sille ei ollut sellaista poliittista enemmistöä, joka olisi ollut valmis hylkäämään köyhäinhoidollisen, kuntien kustannuksia painottavan elatustulkinnan. Vuoden 1954 hallituksen esityksessä oltiin siksi eri linjoilla: se ei esittänyt käytännössä mitään muutoksia olemassa olleeseen instituutioon. Merkittävää kuitenkin oli, että vaivihkaista muuntumista alkoi tapahtua siinä, miten elatusta työntekijän oikeutena korostava tulkintakehikko teki paluuta eduskuntakeskusteluihin.

5.2 KANSANELÄKEUUDISTUS: POIKKEUKSELLINEN KÄÄNNE

Kansaneläkelain pienet uudistukset 1944 ja seuraavan vuosikymmenen alussa säädetyt erillislait vanhuusavustuksesta ja työkyvyttömyysavustuksesta laajensivat kansaneläkettä vastaavat etuudet kaikkiin yli 65-vuotiaisiin ja työkyvyttömiin. Tältä osin alkuperäisen kansaneläkejärjestelmän ulottuvuusongelma oli ratkaistu. Vakava pulma oli kuitenkin jäljellä: kansaneläketuudet eivät kyenneet takaamaan kenenkään toimeentuloa.

Tätä perustavaa ongelmaa ratkomaan valtioneuvosto asetti 1945 jo edellä mainitun sosiaalivakuutuskomitean. Komitean johtoon tuli sosiaaliministeriön kansliapäällikkö Niilo Mannio ja jäseniksi kaksikymmentä valtion- ja kunnallishallinnon, etujärjestöjen ja puolueiden edustajaa. Komitean työlle asetettiin rajaukseksi, ettei se saisi tuottaa huomattavia lisäkustannuksia valtiolle. Komitea yritti saada tätä rajausta konkretisoitua laatimalla ohjelmajulistuksen tapaisen periaatemietinnön vuonna 1947, mutta Mauno Pekkalan johtama kolmen suuren hallitus ei ottanut sitä käsiteltäväkseen. Komitea jatkoi työtään sosiaalivakuutuksen eri lajien mukaan jaostoihin jakautuneena ja jätti yhteensä viisi mietintöä.

Sosiaalivakuutuskomitea jätti mietintönsä kansaneläkelain uudistamisesta kesäkuussa 1954. Komitea oli aloittanut kartoittamalla monia eri vaihtoehtoja vanhuuden ja työkyvyttömyyden turvan järjestämiseksi, mutta linjaratkaisu tehtiin keväällä 1951, jolloin komitean täysistunnossa päätettiin pitäytyä alkuperäisen kansaneläkelain rakenteessa. Tämän jälkeen Tauno Jylhän, Alpo Noposen ja sosiaaliministeriön vakuutusosaston päällikkönä 1948 aloittaneen Teivo Pentikäisen muodostama työjaosto ryhtyi hiomaan yksityiskoh-

tia.³⁰⁴ Hallituksen esityksen valmisteli ministerivaliokunta sosiaaliministeri Tyyne Leivo-Larssonin puheenjohtolla, sihteerinä toimi Pentikäinen. Urho Kekkosen V hallituksen esitys kansaneläkelain uudistamiseksi jätettiin eduskunnalle maaliskuussa 1955, ja se seurasi melko tarkoin komitean mietintöä.³⁰⁵

Komitea ehdotti pitäytymistä pääpiirteissään entisen kaltaisessa järjestelmässä mutta halusi ratkaista polttavimmat ongelmat korottamalla eläkkeiden määriä. Alkuperäisen järjestelmän tarjoama turva oli havaittu riittämättömäksi, eikä se enää vastannut Kansainvälisen työjärjestön vuoden 1952 sopimusta sosiaaliturvan minimitasosta.³⁰⁶ ILO:n sopimuksessa lähdettiin siitä, että palkansaaajien vanhuuseläkkeet olisivat suhteessa näiden aiempiin ansioihin ja edellytettiin, että eläkkeet olisivat 40–50 prosenttia aikaisemmasta keskimääräisestä ansiotasosta. Jos järjestelmä kattaisi muutkin kuin palkansaaajat, asetti työjärjestö tavoitteeksi vain kohtuullisen toimeentulon.³⁰⁷

Eläkkeiden korottaminen olisi tehty painottamalla järjestelmää hiukan enemmän jakojärjestelmän suuntaan. Komitean arvion mukaan noin neljännes maksutulosta voitaisiin rahastoida ja loput jakaa saman tien. Etuuksien parantaminen edellytti väistämättä myös maksujen korottamista. Vakuutusmaksu ehdotettiin nyt korotettavaksi yhdellä prosenttiyksiköllä kolmeen prosenttiin tuloista. Kustannuksia taas pyrittiin karsimaan ehdottamalla eläkeiäksi 67 vuotta. Lisäksi komitea ehdotti, että eläkkeen alkamista voisi myöhentää aina 70 ikävuoteen saakka, mistä palkittaisiin 12,5 prosentin lykkäyskorotuksella vuodessa.³⁰⁸ Hallitus kuitenkin esitti 65 vuoden eläkeikää.

Oma ongelmansa rahastoivan järjestelmän kannalta oli inflaatio. Se söi rahastoitujen varojen arvoa ja siten vaaransi tulevat maksueläkkeet. Tähän ongelmaan toi vain vähän helpotusta se, että verotettavaan tuloon sidottujen maksujen nimellisarvot toki nousivat saman inflaation vaikutuksesta. 1940-luvun jälkipuoliskolla inflaatioon ei voinut enää suhtautua kalliin ajan poikkeusilmionä, vaan oli keksittävä tapa elää sen kanssa. Lisäeläkkeiden ongelma oli osin ratkaistu indeksillä, mutta maksueläke oli vielä remontoitava. Sosiaalivakuutuskomitea piti aiemman järjestelmän heikkoutena maksuosan määräytymistä suoraviivaisesti henkilökohtaiselle tilille säästyneen pääoman mukaan. Tilalle ehdotettiin nyt maksueläkkeen määräämistä menetelmällä, jossa vakuutusturva on voimassa heti vakuutuksen alkaessa. Maksueläke ha-

³⁰⁴ KM 1954:8, 5; Jylhä, Tauno, Sosiaalivakuutuskomitean ehdotus kansaneläkejärjestelmän uudistamiseksi. Sosiaalinen Aikakauskirja 1954:9–10, 299–308; Ahtokari 1988, 208.

³⁰⁵ HE 36/1955.

³⁰⁶ VP 1955 ptk 22.3.1955, 364, min. Leivo-Larsson (sd.); Pöytäkirja kansaneläkevaliokunnan kokouksesta 21.4.1955 (asiantuntija Noponen). Kansaneläkevaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 1. Eduskunnan arkisto.

³⁰⁷ www.ilo.org/ilolex, C102 (luettu 25.1.2008). Sopimuksen 67§ ilmaisee kohtuullisen toimeentulon sanoilla ”*in health and decency*”. Suomi ei tosin ole koskaan ratifioinut tätä sopimusta.

³⁰⁸ KM 1954:8, 23, 27–37.

luttiin sitoa toisaalta koko vakuutuskautena maksettuihin maksuihin ja toisaalta vakuutetun väestön keskituloihin.³⁰⁹

Lisäeläke eli tukiosa ehdotettiin irrotettavaksi aiempaa selvemmin vakuutuksen logiikasta. Ehdotettiin, että tukiosien markkamääriä nostettaisiin ja niitä maksettaisiin kaikille kriteerit täyttävälle riippumatta siitä, ovatko nämä maksaneet ensimmäistäkään vakuutusmaksua. Aiemmassa lainsäädännösähän maksujen laiminlyöntiä oli haluttu sanktioida eläkkeen menettämislä. Vuoden 1954 hallituksen esityksessä taas lähdettiin siitä, että tukiosa on senlaatuista sosiaaliturvaa, ettei sen menettäminen varattomuuden tähden voi olla perusteltua. Maksujen laiminlyönti sanktioituu automaattisesti maksueläkkeiden puolella, arveli hallitus.

Eduskunnassa esitystä olikin jo odoteltu. Sosiaalivakuutuskomitean työ oli kestänyt lähes kymmenen vuotta ja kansaneläkeasiat olivat olleet esillä julkisuudessa, eikä vähiten vuoden 1954 eduskuntavaaleissa.³¹⁰ Tuolloin nimetty Ralf Törngrenin johtama punamultahallitus oli ottanut tavoitteekseen eläketurvan parantamisen ”siihen suuntaan, että se antaisi riittävää sosiaalista turvaa myöskin nykyiselle sukupolvelle”.³¹¹ Jo ennen hallituksen esityksen valmistumista kansanedustajat ehtivät tehdä yhteensä 16 eri aloitetta kansaneläkelain muuttamiseksi.³¹² Samaan tavoitteeseen tähtäsi toki myös seuraavan hallituksen, Urho Kekkosen viidennen, esitys.

Pitäytyminen alkuperäisen kansaneläkejärjestelmän rakenteessa tuotti kuitenkin erään ylivoimaiseksi osoittautuvan ongelman. Vakuutus- ja huoltoperiaatteiden kompromissi sisälsi niin monta erilaista ominaisuutta, joita aina jokin ryhmä eduskunnassa saattoi vastustaa, että juuri kukaan ei näyttänyt kannattavan esitystä sellaisenaan. Jo pidemmältä ajalta tuttuja periaatteellisia riitakysymyksiä olivat rahastoinnin osuus ja perus- tai maksueläkkeiden sidonnaisuus ansiotuloihin. Lisäksi tulivat yksityiskohtaisemmat erimielisyydet markkamääristä: lisäeläkkeen eli tukiosan määrästä, tukiosaan vielä oikeuttavasta tulojen määrästä ja kuntien kalleusluokituksesta.

Myös alan asiantuntijoiden piirissä näkemykset jakautuivat. Kansaneläkelaitoksen osastopäällikön Alpo Noposen mielestä Suomen elinkeinorakenteen luonteen vuoksi ei kannattanut tavoitella yhtä järjestelmää, vaan pitäisi suunnitella palkansaajille ja maanviljelijöille omansa. Palkansaajille Noponen kaavaili jakojärjestelmällä rahoitettavaa vakuutusta, joka takaisi ILO:n edellyttämän 40 prosentin eläketason, ja muille taas tulorajoin varustettua

³⁰⁹ KM 1954:8, 35–37.

³¹⁰ VP 1955 ptk, 22.3.1955, 365, ed. Kaitila (kansanp.).

³¹¹ Pääministeri Ralf Törngrenin hallituksen ohjelma 6.5.1954. www.vn.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/toerngren/fi.jsp (luettu 23.1.2008).

³¹² VP 1955 ptk 1.4.1955, jossa aloitteet siirretään työväenasiainvaliokunnasta kansaneläkevaliokuntaan.

huoltoa.³¹³ Juristi Noposen ajatukset kävivät osittain ristiin matemaatikko Pentikäisen ajatusten kanssa. Pentikäinen tavoitteli yhtenäistä ja keskitettyä järjestelmää ja piti alkuperäisen järjestelmän vakuutusluonnetta yksilöllisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta oikeana. Osittaista rahastointia hän piti vakuutusopillisesti perusteltuna.³¹⁴ Toinen matemaatikko, Noposen kollega Kansaneläkelaitoksessa, Tauno Jylhä yhtyi Noposen kritiikkiin valio-kunnassa mutta ei esittänyt omissa nimissään yhtä radikaaleja muutosesityksiä. Jylhän ajattelussa rahastointi kytkeytyi hieman toisiin asioihin kuin Pentikäisellä. Häntä kiinnosti erityisesti väestökehitys. Eläkkeitä saavien vanhusten lukumäärän nousuun oli varauduttava, ja tähän tarkoitukseen täysin rahastoiva vakuutus oli vuosisadan alkupuolen näkemyksen mukaan erinomaisen sopiva väline. 1930-luvun matalan syntyvyyden oloissa tehty alkuperäinen kansaneläkelaki lähti kuitenkin siitä, että vanhusten määrä kasvaisi erittäin hitaasti.³¹⁵

Vain runsaat kymmenen vuotta myöhemmin asia näyttäytyi kokonaan toisessa valossa. Tilastollinen päätoimisto laati vuonna 1949 ennusteen väestökehityksestä vuoteen 2010 saakka.³¹⁶ Siinä ennustettiin, että vuosisadan lopulla olisi enää viisi elättäjää eli aktiivi-ikäistä yhtä vanhusta kohti. Teeman otti erityisesti omakseen Tauno Jylhä, joka kiersi puhumassa väestön vanhenemisesta ja kirjoitti siitä lehtiinkin.³¹⁷ Sanoma meni perille: sekä vanhustenhuoltokomitean mietintö vuodelta 1952 että sosiaalivakuutuskomitean mietintö vuodelta 1954 aloittivat tästä teemasta.³¹⁸ Jylhä arveli, että rahastoiva järjestelmä saattaisi auttaa ikärakenteen muutoksessa suuntaamalla sijoitustoimintaansa erityisesti tuottavuuden kasvattamiseen. Tähän sanomaan tarttui hallituksen esitys, jossa eräiden muiden maiden suuntaus kohti sosiaalisesti perusteltua sijoitustoimintaa sai osakseen maininnan, mutta ”kansan tuotannollisen kyvyn” ylläpitoa ja kehittämistä pidettiin sittenkin tärkeimpänä tavoitteena varoja sijoitettaessa.

Hallituksen esitys tuli lähete keskusteluun maaliskuussa 1955. Keskeiset näkemyserot optimaalisesta eläkejärjestelmästä paljastuivat heti. Eniten kritiikkiä sai osakseen rahastointi, mutta myös etuuksien ansiosidonnaisuus eli vakuutusperiaate oli monelle vastenmielinen. Siinä missä oma vastuu ja säästäväisyys olivat perustelleet vakuutusperiaatetta ja rahastointia porvarillisten ryhmien kannanotoissa 1930-luvun valtiopäivillä, latasivat vuoden 1955 istunnoissa molempien kansanpuolueiden edustajat täyslaidallisen jul-

³¹³ KM 1954:8, Alpo Noposen eriävä mielipide, 80–85; Pöytäkirja kansaneläkevaliokunnan kokouksista 21.4.1955 (asiantuntija Noponen). Kansaneläkevaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 1. Eduskunnan arkisto.

³¹⁴ TP:n [Teivo Pentikäisen] muistio 19.4.1955 Kansaneläkejärjestelmän valintaa koskevia näkökohtia. Kansaneläkevaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 1. Eduskunnan arkisto; Ahtokari 1988, 265.

³¹⁵ HE 26/1936, 6.

³¹⁶ Hyppölä, Tunkelo ja Törnqvist 1949.

³¹⁷ Vauhkonen 2012a, 64.

³¹⁸ KM 1952:11, 7–9; KM 1954:8, 16–18.

kisen vallan keräämiä pääomia vastaan.³¹⁹ Kokoomuksessakaan rahastoinnista ei välitetty, mutta pisimmälle meni kuitenkin ruotsalaisen kansanpuolueen Nils Meinanderin ensimmäisenä allekirjoittama lakialoite, jossa luovuttiin niin rahastoinnista kuin vakuutusperiaatteestakin. Meinander vetosi muihin Pohjoismaihin, jotka olivat siirtyneet tasa-etuksiin.³²⁰ Samoilla linjoilla olivat myös kansandemokraatit, joskin heidän keskeisin huolensa oli työntekijöiden ja pienviljelijöiden maksurasitus. Jos kansandemokraateista riippuisi, maksettaisiin viulut suurtyönantajien pussista, julisti eduskunnan puhujakorokkeelta kuopiolaiskommunisti Esa Hietanen.³²¹

Sosiaalidemokraattien asema oli melko hankala, sillä kansandemokraatit niin komitean mietintöön jättämässään eriävissä mielipiteessä kuin eduskunnassa keskittyivät vaatimaan työnantajien maksuosuuden lisäämistä ja kansalaisten maksurasituksen pienentämistä sekä eläkeiän alentamista.³²² Komiteassa istuneet sosiaalidemokraattiset ammattiyhdistysjohtajat Aku Sumu ja Veikko Kanerva jättivät eriävän mielipiteen, jossa koettivat pysyä kommunistien ja kansandemokraattien tahdissa palkansaajien maksurasituksen kasvun estäjinä, mutta eivät kuitenkaan käyneet lakiehdotuksen periaatteita vastaan. SDP:n eduskuntaryhmästä vain Onni Hiltunen jäi jokseenkin ainoana puoluetoverinsa, ministeri Leivo-Larssonin rinnalle puolustamaan hallituksen esitystä.

Rahastoivaa järjestelmää arvosteltiin myös epävarmuudesta. Tässä suhteessa Kansaneläkelaitoksen ja sosiaaliministeriön virkamiesten ennustajalahjat eivät nauttineet kovinkaan varauksetonta luottamusta. STK:n johtaja Tapani Virkkunen jätti jo sosiaalivakuutuskomitean mietintöön eriävän mielipiteen, jossa arvosteli tehtyjä suunnitelmia erityisesti siitä, että ne rakentuvat kovin epävarmoille odotuksille. Virkkunen pelkäsi, että nyt oltiin toistamassa vuoden 1936 virhettä, nimittäin unohtamassa silloisten vanhusten eläketurvan tarve ja suunnittelemassa kaukaista tulevaisuutta.³²³ Virkkusen ja STK:n todellinen kärki oli toki vastustaa julkisen vallan rahastoja, mutta rahastoinnin perusteluksi otettu tulevaisuuteen varautuminen sai siinä sivussa osansa. Myös eduskunnassa vuosikymmenten päähän katsominen herätti epäilyksiä. Erityisesti ruotsalaisen kansanpuolueen kansanedustaja ja kansantaloustieteen professori Nils Meinander kritisoi oletuksia, joille ehdotus rakentui.³²⁴

Hallituksen esitystä ja lukuisia kansaneläkelakiin liittyviä toivomus- ja lakialoitteita käsittelemään perustettiin erityinen 17-jäseninen kansaneläkeva-

³¹⁹ VP 1955 ptk 22.3.1955, ed. Kaitila (kansanp.), ed. Meinander (r.), 365, 369–371.

³²⁰ VP 1955 ptk 22.3.1955, ed. Innala (kok.), ed. Meinander (r.), 369–371.

³²¹ VP 1955 ptk 22.3.1955, ed. Hietanen (kd.), 366–367.

³²² VP 1955 ptk 22.3.1955, ed. Hietanen (kd.), ed. Haapanen (kd.), 363–371; KM 1954:8, Ville Riihisen ja Väinö Tattarin eriävä mielipide, 85–86.

³²³ KM 1954:8, 87 – 90.

³²⁴ VP 1955 ptk 22.3.1955, ed. Meinander (r.), ed. Innala (kok.); ks. myös VP 1956 ptk 13.4.1956 ed. Friman (r.).

liokunta. Eduskunnan voimasuhteita seuraten maalaisliitolla ja sosiaalidemokraateilla oli yhtä monta paikkaa, mutta porvarillisilla ryhmillä oli yhden edustajan enemmistö. Valiokunnan puheenjohtajaksi valittiin sosiaalidemokraattien Onni Hiltunen ja varapuheenjohtajaksi maalaisliiton V. J. Sukselainen. Molemmat työskentelivät Kansaneläkelaitoksen johdossa, Sukselainen vastanimitettyinä pääjohtajana. Valiokunnan sihteeriksi tuli oman toimensa ohella Teivo Pentikäinen.

Valiokunta aloitti työskentelynsä huhtikuussa yleiskeskustelulla. Ensiksi kuultiin mittavimmat aloitteet tehneiden kansanpuolueiden asiantuntijoita. Seuraavaksi kuultiin kansaneläkelaitoksen osastopäällikköjen Jylhä ja Noponen näkemykset ja lopuksi SAK:n ja STK:n edustajia. Toukokuun alussa valiokunta päätti ottaa käsittelyn pohjaksi hallituksen esityksen eikä kilpailevia lakialoitteita.³²⁵ Samalla kuitenkin kävi selväksi, ettei hallituksen esityksen peruseriaate nauttinut enemmistön kannatusta. Enemmistön muodostivat maalaisliiton, kansandemokraattien ja ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat sekä yksi kokoomusedustaja.³²⁶ Valiokunta päätti ryhtyä valmistelemaan tasaeläkkeitä maksavaa jakojärjestelmää. Vakuutusmaksu määrättiin kaikille samaksi yhdeksi markaksi kunnallisverotuksen äyriltä, ja työnantajilta päätettiin periä kaksi prosenttia palkkasummasta. Lopullisesti valiokunnan mietintö valmistui joulukuussa 1955 ja otettiin täysistuntokäsittelyn pohjaksi tammikuussa 1956.

Valiokunnan sihteerinä toiminut Teivo Pentikäinen on muistellut, että varapuheenjohtaja Sukselainen taktisesti taitavassa argumentaatiossa henkilökohtaisten tilien ylläpidon vaatimat resurssit olivat keskeinen peruste tileistä luopumiselle.³²⁷ Sukselainen vastusti rahastoimista, koska hän halusi mahdollisimman nopeasti nostaa eläkkeiden tasoa ja koska hän piti vanhusten elättämistä kunkin aktiivisukupolven tehtävänä.³²⁸ Tämä tavoite sopi hyvin yhteen rahastoimista muista syistä vastustavien ajatusten kanssa, eikä valiokunnan pöytäkirjojen perusteella näytä siltä, että juuri Sukselaisen rooli, olipa se demagoginen tai ei, olisi ollut käänteentekevä. Voi kuitenkin panna merkille, että syksyn 1954 hallitusratkaisun yhteydessä taipuminen SAK:n yleislakkouhalla ryydittämiin talouspoliittisiin vaatimuksiin oli herättänyt arvostelua maalaisliiton piirissä. Eduskuntaryhmässä ja puolueessa oli hyvinkin haluja koettaa vetää muissa yhteyksissä paremmin kotiin päin.³²⁹ Puo-

³²⁵ Pöytäkirja kansaneläkevaliokunnan kokouksista 15.4.1955 (asiantuntijat Fougstedt, Kaleva, Widén), 20.4.1955 (asiantuntija Jylhä), 21.4.1955 (asiantuntijat Noponen ja Jylhä), 26.4.1955 (asiantuntijat Virkkunen ja Hiironen) ja 4.5.1955. Kansaneläkevaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 1. Eduskunnan arkisto.

³²⁶ Pöytäkirja kansaneläkevaliokunnan kokouksista 5.5.1955, 6.5.1955, ja sen työjaoston kokouksista 17.5.1955, 20.5.1955, 24.5.1955. Kansaneläkevaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 1. Eduskunnan arkisto.

³²⁷ Ahtokari 1988, 203–217.

³²⁸ Niemelä 1988, 108; Hokkanen 2002, 547.

³²⁹ Vauhkonen 2012a, 66.

luen puheenjohtaja Sukselainen ja sen presidenttiehdokas-pääministeri Urho Kekkonen olivat kuitenkin vähän eri linjoilla.³³⁰ Ehkä kansaneläkejärjestelmä oli Sukselaiselle myös paikka profiloitua oman puolueensa sisällä.

Kekkonen oli katsonut punamultahallituksen pääministerinä vuonna 1952, että funktionaalisen tulojaon painottuminen enemmän palkkatulojen suuntaan on omiaan hidastamaan pääomien kasvua ja siksi olisi paikallaan esimerkiksi lakisääteisellä sosiaalivakuutuksella kerätä palkansaajilta säästöjä teollisuusinvestointeihin.³³¹ Sama ajatus tulojen ohjaamisesta kulutuksesta investointeihin oli ollut esillä von Fieandtin komiteassa, mutta silloin se nähtiin sota-ajan välttämättömyydeksi. Kokoomuksessa ja kansanpuolueissa julkisen vallan esiintymistä pääomamarkkinoilla oli jo vanhastaan pidetty arveluttavana, eikä Kekkonenkaan enää ottanut ”kuningastiellään” riskejä, vaan tyytyi seuraamaan sivusta, kuinka hänen johtamansa hallituksen esitys murennettiin palasiksi hänen oman puolueensa johdolla. Julkisen vallan pääomien suhteen uusi vaikutin keskustan ja oikeiston ajattelussa oli tietysti kommunistien näkyvä asema ja sen mukanaan tuoma sosialisoinnin pelko.³³²

Ironista sinänsä, äärimmäisellä vasemmalla laidalla rahastointi arvelutti myös, mutta täsmälleen päinvastaisesta syystä: ei haluttu kerätä varoja ”porvariston ja suurpääoman rakennus- ym. toimintaa varten.”³³³ Tässä suhteessa sosiaalidemokraatit olivat koko lailla eri linjoilla kansandemokraattisten kilpailijoittensa kanssa, joskin talouspoliittisia näkemyseroja löytyi myös sosiaalidemokraattien sisältä.³³⁴ Sosiaalidemokraatit olivat itse asiassa muuttaneet kantaansa, sillä vielä edellisellä vuosikymmenellä he kannattivat huoltoperiaatetta.³³⁵ Nyt puolue kannatti ansiosidonnaisia etuuksia, osin SAK:n vaikutuksesta.³³⁶

Sosiaalidemokraatit joutuivat huomaamaan kansaneläkevaliokunnassa, että hallituksen esityksellä ei ollut läpimenomahdollisuuksia.³³⁷ Kun kansaneläkejärjestelmän siirtyminen tasaetuksiin vuodenvaihteen jälkeen alkoi näyttää varmalta, ”maamme vanhusten iltahetkien” turvaaminen houkutteli yhä enemmän myös sosiaalidemokraattisia kansanedustajia.³³⁸ Keväällä 1956 eduskuntaryhmät alkoivat kilpaa huutaa etuuksia ylöspäin. Vielä huhtikuussa jouduttiin käymään neuvotteluja hallituksen ja ryhmien välillä numerois-

³³⁰ Hokkanen 2002, 336–346.

³³¹ Kekkonen 1952, 66–96.

³³² VP 1955 ptk 22.3.1955, ed. Kaitila (kansanp.), ed. Meinander (r.), 365, 369–371; Niemelä 1997, 62.

³³³ VP 1955 ptk 22.3.1955, ed. Hietanen (kd.), 366–367; SKDL:n eduskuntaryhmän pöytäkirjaa 20.10.1955 siteeraa Vauhkonen 2012a, 66.

³³⁴ Bergholm 1997a, 350–369, 445–453; Soikkanen 1991, 482–515.

³³⁵ Kaisa Hiilelän ym. vastalause Kansaneläkevaliokunnan mietintöön 18.3.1937. KM 26/1936.

³³⁶ Bergholm 2005, 446.

³³⁷ Vauhkonen 2012a, 66–67.

³³⁸ VP 1956 ptk 17.1.1956, ed. Hiltunen (sd.); vrt. VP 1956 ptk 23.5.1956, ed. Henriksson (sd.), ed. Koskinen (sd.), josta sitaatti.

ta, ja sosiaaliministeri Leivo-Larsson uhkasi hallituksen kariuttavan koko lakiesityksen, jos kuluja ei saataisi painettua alas. Presidentinvaalien jälkeen uusi hallitus, Fagerholmin III, lisäsi löylyä uhkaamalla hallituspulalla. Ryhmät myöntivät karsimaan toiveistaan, mutta lopputulos oli siltikin paljon enemmän kuin komitea oli laskenut.³³⁹

Uusi kansaneläkejärjestelmä maksoi parempia etuuksia kuin vanha, ja kansaneläkejärjestelmän menot kasvoivat vuoden 1956 kymmenestä miljardista seuraavana vuonna uuden lain voimaantulon myötä 26 miljardiin. Kaikille saman perusosan määräksi säädettiin 24 000 markkaa vuodessa. Tukiosaa varten kunnat oli jaettu kolmeen kalleusluokkaan ja niiden välisiä portaita oli supistettu aiemmasta. Tukiosan rajatulon suhteen etuoikeutettuja tuloja olivat vanhan kansaneläkelain tapaan huoltoapulain mukainen elatus, syytinki ja erät muutkin tulot 60 000 markan rajaan saakka. Vuonna 1957, jolloin uutta lakia alettiin soveltaa, maksettujen eläkkeiden keskimäärä oli noin 60 000 markkaa, kun se vuotta aikaisemmin oli ollut puolet siitä.³⁴⁰ Teollisuuden työntekijöiden ansiotulojen mediaani samana vuonna oli miehillä 388 000 markkaa ja naisilla 241 000 markkaa. Maatalouden työntekijöiden mediaaniansiot olivat vastaavasti 184 000 ja 108 000 markkaa.³⁴¹

Kansaneläkelain perusteellinen uudistus ratkaisi omalla tavallaan ulottuvuuden ja etuuksien ongelmat. Uuden lain piiriin kuuluivat kaikki vanhukset ja työkyvyttömät, ja heille maksettiin tasasuuruista etuutta. Koska maksujen ja etuuksien riippuvuudesta oli luovuttu, oli järjestelmä joka tapauksessa muuttunut uudelleenjakavaksi, eikä vakuutettujen oikeudenmukaisen kohtelun tarve enää aiheuttanut samanlaista ongelmaa. Samalla toimeenpanokin tuki yksinkertaistui, kun henkilökohtaisten tilien ylläpito päättyi.

Kansaneläkeuudistus oli Suomen vanhuudenturvan historiassa harvinainen käänne, jossa aiempi institutionaalinen järjestely syrjäytettiin täysin. Kansaneläkeuudistus kumosi vanhat säännöt ja laati uudet. Mahoneyn ja Thelenin mallin kannalta tämä oli odotuksenmukaista sikäli, että toimijoiden mahdollisuudet mukauttaa kansaneläkejärjestelmää sen toimeenpanossa omien tarpeittensa mukaiseksi olivat vähäiset, ja silloin mallin mukaan kyseeseen tulevat muutostyypit ovat kerrostuminen (*layering*) ja syrjäytyminen (*displacement*). Mallin mukaan valinta näiden välillä tapahtuu suhteessa veto-mahdollisuuksiin: vahvat veto-oikeudet vievät kehitystä kerrostumisen suuntaan – kuten oli tapahtunut alkuperäisen kansaneläkelain kohdalla 1930-luvulla. Mihin veto-mahdollisuudet olivat kadonneet 1955–1956? Mahdollisuudet kyllä olivat ennallaan, mutta harvinaisessa poliittisessä tilanteessa kenelläkään ei ollut kykyä (kokoomus) tai halua (maalaisliitto, SDP, SKDL) käyttää vetoa. Kuten aiemmassa kirjallisuudessa on korostettu, myös

³³⁹VP 1956 ptk 18.5.1956, päämin. Fagerholm (sd.), min. Simonen (sd.); 23.5.1956, min. Leivo-Larsson (sd.), 704; KM 1954:8, 48; Vauhkonen 2012a, 67.

³⁴⁰ Kertomus Kansaneläkelaitoksen toiminnasta vuonna 1957. Sosiaalinen Aikakauskirja 1958:5–6, 258.

³⁴¹ Suomen tilastollinen vuosikirja 1960, taulu 260.

työmarkkinajärjestöjen huomio oli ratkaisevassa vaiheessa kiinnittyneenä ensisijaisesti muihin kysymyksiin, eikä kansaneläkeuudistus todella näkynyt esimerkiksi STK:n hallituksessa.

Instituution toimeenpanon tasolla aktiviteettia sen sijaan oli. STK:n sosiaalitoimikunta pohti uudistuksen myötä syntyvää tilannetta jo syksyllä 1956. Pohdinnan pohjaksi sosiaaliosasto keräsi jäseniltä tietoja elatuksensaajista. Vastaukset saatiin lähes kaikilta STK:n jäsenyrityksiltä, ja niiden mukaan yhtiöiden elatusta nautti noin 9 500 henkilöä, näistä 4 600 miestä. Kaksi kolmesta jäsenyrityksestä noudatti keskusliiton suosituksia elatuksen suuruudesta, ja se kolmannes, joka ei noudattanut, poikkesi suosituksista ylöspäin. Vastausten perusteella lasketut elatuksen ja kansaneläkkeen (tai vanhuusavustuksen) yhteismäärien keskiarvot olivat 7 400 markkaa kuukaudessa miehillä ja 6 700 markkaa kuukaudessa naisilla.³⁴²

Kansaneläketurvan tason nousu tuotti STK:lle dilemman. Työnantajia houkutteli mahdollisuus pienentää elatuksen tasoa samassa suhteessa kuin kansaneläke nousi. Näin tapahtuisi automaattisesti, jos pidettäisiin kiinni siitä periaatteesta, että kansaneläke-etuus vähennettiin elatuksesta. Elatuksen huolto-oikeudellisen tulkinnan (ks. 3.4) mukaisesti sosiaalitoimikunnan taustamuistiossa viitattiin siihen, että kokonaiseläketurvan (eli kansaneläke-etuuksien ja elatuksen yhteismäärän) paraneminen vähensi ”köyhäinhoidollisen elatuksen” tarvetta. Toisaalta elatuksen pienentämistä pidettiin ”psykologisesti” haitallisena. Sosiaalitoimikunnassa pelättiin, että työnantajia syytettäisiin kansaneläkkeitten kustannuksella hyötymisestä. Ratkaisuksi tuli suositus, jonka mukaan työnantajien paikkakunnasta riippumatta tuli maksaa 54 000 markkaa vuodessa miehille ja 48 600 markkaa naisille. Yhdessä kansaneläke-etuuden perus- ja tukiosan kanssa elatusta nauttivan kansaneläkkeen saajan kokonaiseläketurva asettuisi noin 12 000 markkaan kuukaudessa. Pelkän työnantajan elatuksen varassa olevien turvan tasoksi suositeltiin 9 500 markkaa kuukaudessa miehille ja 8 500 markkaa naisille. Elatuksen tasoa nostettiin siis siitä, mikä se tehdyn selvityksen mukaan keskimäärin oli.

Yksimielisesti päätös ei syntynyt. Äänestyksessä puolueet eivät kuitenkaan muodostuneet yhtä selväpiirteisesti kuin 1945–1948 kiistoissa oli käynyt (ks. 4.5). Puunjalostuksen yhtiöiden äänet hajautuivat kolmen tehdyn ehdotuksen taakse, ja tekstiiliteollisuutta edustanut Finlayson-Forssa kannatti ehdotuksista anteliainta (60 000 markkaa vuodessa). Enemmistön muodostivat puunjalostajista Kaukas, Rosenlew ja Enso-Gutzeit, joita tukivat Huhtamäki Oy:n sekä lastauttajien työnantajaliiton ja Työnantajien Yleisen ryhmän edustajat. Kymi Oy jäi yksin vaatimaan pienempää elatusta.³⁴³

³⁴² STK:n sosiaalitoimikunta 21.9.1956. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat 1951–1968 (K1075). STK:n arkisto, ELKA.

³⁴³ STK:n sosiaalitoimikunta 5.10.1956. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat 1951–1968 (K1075). STK:n arkisto, ELKA; STK:n hallitus 20.12.1956. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

Voi siis sanoa, että kansaneläkeuudistus aiheutti STK:ssa lähinnä toimeenpanoon liittyvää pohdintaa. Työmarkkinatilanteen ohella on kuitenkin huomattava, ettei uudistus ollut työnantajille periaatteellisesti kovin merkittävä eikä siten edellyttänyt keskusliiton hallinnolta linjauksia. Tämä johtui ennen muuta siitä, että uudistettu kansaneläke ei puuttunut siihen, miten työnantajat saattoivat käyttää vanhuudenturvaa yrityskohtaisesti tavoitteidensa toteuttamiseen. Työntekijöiden kohdalla se merkitsi lähinnä elatusvelvollisuuden täyttämistä ja sosiaalitoiminnan eri muotoja, mutta toimihenkilöiden kohdalla työnantajan valikoima myös vanhuudenturvassa oli laajempi.

5.3 ELÄKKEITÄ TYÖNANTAJAN EHDOLLA

Elatusvelvollisuuden ylittävää vanhuuden turvaa työnantaja saattoi tarjota valikoimilleen työntekijöille ja toimihenkilöille kolmella eri tavalla. Yksinkertaisin tapa oli laatia eläkesääntö, jonka perusteella eläkettä maksettiin suoraan yrityksen kassasta.

Esimerkkinä voi mainita STK:n oman eläkesäännön vuodelta 1949. Säännön mukaan eläke-etuudet olivat vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläke. Täyden vanhuuseläkkeen miehet saivat 65 vuoden iässä ja naiset 60 vuoden iässä, jos olivat palvelleet vähintään 25 vuotta. Lyhyemmän aikaa palvelleiden eläkettä pienennettiin palvelusvuosien suhteessa. Täysi eläke oli 60 prosenttia viiden viimeisen palvelusvuoden korkeimmasta palkasta. Kuudenkymmenen prosentin eläkkeelle oli kuitenkin asetettu katto, jonka ylittävältä palkan osalta maksettiin 40 prosenttia ja katon kaksinkertaisesti ylittävältä osalta vain 20 prosenttia. Vuonna 1950 katto asetettiin 400 000 markkaan, mikä merkitsi lähinnä johtajien ja toimitusjohtajan eläkkeen rajaamista.³⁴⁴ Eläkesäännön 8. pykälässä varattiin keskusliitolle oikeus siirtyä kokonaan tai osittain eläkevakuutukseen. Silloin eläkesäännön mukaan oli mahdollista myös siirtyä perimään osa vakuutusmaksusta vakuutetuilta toimihenkilöiltä itseltään. Tammikuussa 1956 STK käyttikin tätä mahdollisuutta hyväkseen ja suositteli jäsenliitoilleen samaa. Samalla kuitenkin palkkakaton ylittävät eläkeosuudet nostettiin 50 ja 40 prosenttiin.³⁴⁵ STK:n eläkesääntö noudatteli muissa järjestöissä ja myös jäsenyrityksissä omaksuttuja periaatteita³⁴⁶

Yrityksen taloudessa ja tilinpidossa oli kuitenkin sangen vaikea varautua tuleviin eläkekuluihin, mikä teki eläkesäännöstä ongelmallisen toimintatavan. Varautumisen vaikeuteen oli havahduttu myös kunnissa, joissa eläke-

³⁴⁴ Suomen Työnantajain Keskusliiton eläkesääntö 1.1.1950, liitteenä kiertokirjeessä 102/1956 (9.1.1956). Säännön piiriin kuuluivat ”vakinaisessa palveluksessa virkailijoina tai heihin verrattavassa asemassa olevat toimihenkilöt”.

³⁴⁵ STK:n kiertokirje 102/1956 (9.1.1956).

³⁴⁶ STK hallitus 24.5.1956. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

säännöt olivat tavallisia. Kunnat suunnittelivat ongelmien ratkaisemista keskusrahastolla, mutta suunnitelmat jäivät toteutumatta vielä 1950-luvulla.³⁴⁷

Täydellistä varautumista sen sijaan edusti vakuutuslaitoksen käyttäminen eläketurvan takaamiseen. Tällöin valittavana oli osallistuminen työntekijöiden avustus- tai eläkekassan rahoittamiseen tai vakuutuksen ostaminen vakuutusyhtiöstä. Kassoja koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1942, jolloin kassoilta ryhdyttiin edellyttämään täydellistä rahastointia ja tarkoin suojattua sijoitustoimintaa.³⁴⁸ Sekä avustuskassat että vakuutusyhtiöt, joita koskeva lainsäädäntö oli vuodelta 1933, olivat kuitenkin pahan kerran alttiina inflaatiolle.

Eläkekassoihin kuului pieni vähemmistö työntekijöistä. Sosiaaliministeriössä huomattiin jo 1920-luvulla, että eläkekassan tukeminen oli lähinnä kaikkein suurimpien teollisuuslaitosten keino. Teollisuudessa toimivista yrityksistä noin kolmannes oli ministeriön tietojen mukaan avustanut työntekijöittensä eläkekassaa tässä tarkoituksessa. Ministeriön selvitykset kattoivat tuolloin noin 180 teollisuuslaitosta, joissa työskenteli vuonna 1927 – noususuhdanteen huipulla – runsaat 70 000 työntekijää.³⁴⁹ Jäseniä eläkettä myöntävissä kassoissa oli vuonna 1927 vajaat 14 000; vuonna 1951 jäsenten lukumäärä oli noussut 34 000:een. Teollisuuden työntekijöiden määrä oli samana aikana noussut 190 000:sta 320 000:een³⁵⁰, joten kassoihin kuuluvien työntekijöiden osuus oli kasvanut vain hitaasti. Kun 1920-luvun lopulla kassojen tuloista keskimäärin neljännes tuli työnantajan avustuksina, oli vuosina 1951–1961 työnantajan avustuksen osuus avustuskassojen tulovirrasta vajaa puolet.³⁵¹

Vakuutusyhtiöistä ostetut vakuutukset kattoivat vielä avustuskassojakin pienemmän joukon palkkatyöllään eläviä suomalaisia. Teollisuuden toimihenkilöitä oli vakuutettuna henkivakuutusyhtiöiden vuonna 1919 perustamassa Varmassa. Yhtiö oli perustettu hoitamaan jälleenvakuutusta, mutta vuonna 1926 sen toimialaa laajennettiin ryhmäeläkevakuutukseen. Niin henkivakuutusliikkeen jälleenvakuuttamisen kuin ryhmäeläkevakuuttamisen perustamisessa vakuutusyhtiöiden yhteistyölle seurattiin lähinnä Ruotsin esimerkkiä. Eläkevakuutus haluttiin tietoisesti poistaa yhtiöiden kilpailun piiristä. Vuonna 1947, yli kymmenen vuoden valmistelun jälkeen, yhtiö jakautui Jälleenvakuutusosakeyhtiö Varmaksi ja Keskinäinen vakuutusyhtiö Eläke-Varmaksi. Yhtiömuodon muuttaminen keskinäisyydeksi oli ensisijassa vakuutuksenottajien vaatimus.³⁵²

³⁴⁷ Blomster 2004, 53–68.

³⁴⁸ Ahtokari 1988, 222–223.

³⁴⁹ Markelin-Svensson 1928, 335.

³⁵⁰ Hjerpe et al 1976, liitetaulukko 6, 110.

³⁵¹ SVT 22 C. Kertomus eläkekassoista sekä sairaus- ja hautausapukassoista ja -renkaista. Sosiaaliministeriö, Helsinki.

³⁵² Keinänen 1944, 9–17; Keinänen 1949, 7–15.

Eläkevakuutuksia ei tahtonut mennä kaupaksi vielä 1920-luvulla. 1930-luvun lopulta alkaen nousu oli kuitenkin tasaista vieläpä sota-ajastakin huolimatta. Vuonna 1943 vakuutettuja toimihenkilöitä oli n. 13 000. Ryhmäeläkevakuutuksen perustyyppi sisälsi vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perheläkkeen. Eläke määriteltiin 60 prosentiksi palkasta ja useimmissa tapauksissa maksut maksoi työnantaja yksin. Varman toimitusjohtaja Einar Keinänen kirjoitti vuonna 1944, että kysymys kertyneiden eläkevakuutusmaksujen omistusoikeudesta siinä tapauksessa, että vakuutettu toimihenkilö eroaa työnantajansa palveluksesta, jakaa mielipiteitä. Keinänen mukaan muissa pohjoismaissa vakuutus kuului erotapauksessa vakuutetulle itselleen, mutta suomalaiset työnantajat olivat suhtautuneet tähän kovin nihkeästi. Keinänen arveli työnantajien kantaan vaikuttavan valtion ja kuntien huonon esimerkin, niiden eläkesäännöissä kun ei myönnetty minkäänlaista omistusoikeutta virkamiehille. ”Sosiaaliselta kannalta” Keinänen piti toisten pohjoismaiden käytäntöä parempana.³⁵³

Ruotsissa vakuutusalan ja pankkien toimihenkilöt saivat koskemattoman eläketurvansa osana työehtosopimista. Jo vanhastaan tarjolla oli täysin vapaaehtoinen vakuutusmuoto, mutta 1940-luvulla toimihenkilöiden eläkkeistä tuli Ruotsissa työehtosopimusasia. Esimerkiksi vuosina 1946–47 tehdyissä vakuutusalan (kolme eri sopimusta: tjänsteman, vaktmästare ja inspektörer) ja pankkien (banktjänsteman, vaktmästare, telefonister) työehtosopimuksissa oli määräykset sairausajan palkasta ja koskemattomista eläkkeistä määräytymisperusteineen. Saman ajan sopimuksissa tekstiiliteollisuudessa ja konepajoissa työehtomääräykset olivat muutoin samoja kuin toimihenkilöiden sopimuksissa, mutta eläketurvaa ei ollut järjestetty tai oli mainittu vain työntekijöiden keskinäinen kassa.³⁵⁴

Yksityisten ihmisten henkivakuutussäästöillä niin kuin muillakin pääomilla saattoi tietysti olla merkitystä vanhuuden päivien turvana, mutta vain harvojen tulotaso antoi tähän myöten. Rahan arvon jatkuva ja nopea aleneminen toisen maailmansodan jälkeisessä tilanteessa murensi kuitenkin niin henkilökohtaisen säästämisen kuin vakuutusyhtiöidenkin edellytyksiä täyttää tehtäväänsä.

Vakuutusyhtiölaki uusittiin vuosina 1949–1952 Teivo Pentikäisen johtamassa komiteassa, ja uusi laki korvasi vuoden 1933 vakuutusyhtiölain vuoden 1952 päättyessä.³⁵⁵ Uudessa laissa varauduttiin jatkuvan, joskin vaihtelevan suuruisen inflaation vaikutuksiin. Henkivakuutusyhtiöiden osalta tasotusvastuuseen, vakavaraisuuteen ja varojen sijoittamiseen liittyvät uudet säädökset samoin kuin vakuutustarkastuksen toiminnan kehittäminen loivat osaltaan sellaisia vakuutusmarkkinoiden instituutioita, joiden varassa myös työeläkevakuutusyhtiöt saattoivat sittemmin uskottavasti toimia. Säästäjien

³⁵³ Keinänen 1944, 51.

³⁵⁴ Sopimukset liitteenä Permanenta utskotts sammantråde i Helsingfors 13.–14.9.1948. Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat 1947–1950. Kansio 1449. STK:n arkisto, ELKA.

³⁵⁵ Ahtokari 1988, 119–132; Vakuutusyhtiölaki (450/1952); Rantala ja Pentikäinen 2003, 161.

inflaatiopelkoja uusi laki ei kuitenkaan hälventänyt, ja vielä vuoden 1955 valtiopäivillä eräät kansanpuolueen ja kokoomuksen kansanedustajat koettivat kiinnittää tähän seikkaan myös valtiovallan huomiota.³⁵⁶

Kolmas tapa eläkesäännön ja vakuutuksen ohella oli perustaa säätiö mak samaan eläkkeitä. Eläkesäätiöillä oli merkitystä lähinnä toimihenkilöiden eläketurvan kannalta, työntekijäasemassa olevia ei juuri säätiöiden piiriin kuulunut. Eniten säätiöitä perustivat palvelualojen yritykset, kuten pankit. Säätiöiden suosio kasvoi 1940-luvulla, ja 1950-luvun alussa säätiöitä oli toimin nassa 65.³⁵⁷

Vuoteen 1955 saakka eläkesäätiöitä varten ei ollut omaa lainsäädäntöään, vaan ne ilmoitettiin oikeusministeriön ylläpitämään säätiörekisteriin siinä missä vaikkapa taidetta tukevat säätiöt. Eläkesäätiöiden verotus vaihteli paikkakunnittain, eikä eläkesäätiöiden muista säätiöistä poikkeava rakenne aina saanut tarkoituksenmukaista kohtelua veroviranomaisilta. Lisäksi elä kesäätiö ei ollut juuri eläkesääntöä varmempi turvan tarjoaja, kun pääoman sijoittamisesta ja tuoton turvaamisesta ei ollut mitenkään säädetty. Oli tosin selvää, että pääoma oli käytettävä säädekirjan mukaiseen tarkoitukseen, mutta ero avustuskassoihin vuoden 1942 lakimuutoksen jälkeen oli suuri. Tilanteen korjaamiseksi valtioneuvosto asetti maaliskuussa 1952 komitean valmistelemaan omaa lakia eläkesäätiöitä varten.³⁵⁸

Komitean puheenjohtajaksi nimitettiin Teivo Pentikäinen. Säätiöiden aja- teltua toimintakenttää kuvaavasti jäseniksi nimitettiin Henkisen työn kes- kusliiton (vuodesta 1956 Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen keskusliitto) ja Liikeliiton edustajat. Työnantajapuolen edustus tuli pankkisektorilta. Elä kesäätiölaki sisälsi uutuuksia, joista tuli sängen merkittäviä muutamaa vuot- ta myöhemmin, kun työeläkelakia suunniteltiin. Eläkesäätiölaki sisälsi ns. ansaintaperiaatteen muotoilun ja takaisinlainauksen idean. Laki hyödynsi uudessa vakuutusyhtiölaissa kehiteltyä tasausvastuun käsitettä ja siihen liit- tyviä vakuutusmatemaattisia periaatteita, joiden varassa säädettiin vastuuva- jaus mahdolliseksi. Komitean mietintö ja hallituksen esitys lähtivät siitä, että työnantaja maksoi säätiön pääoman yksin, mutta työntekijöillä oli mahdolli- suus saada edustuksensa hallintoon. Eduskunnassa kysymys työntekijäedus- tuksen valitsemistavasta herätti keskustelua, mutta pykälää ei kuitenkaan sorvattu uusiksi. Eduskunta tyytyi vastauksessaan vain lausumaan, että työn- tekijäin edustajien olisi nautittava edustettaviensa luottamusta.³⁵⁹

Työnantajan mahdollisuus lainata eläkesäätiöltä varoja vakuudetta oli seikka, jonka komitea arveli lisäävän säätiöiden suosiota. Eläkesäätiöiltä vaadittiin nyt, että säätiön pääomaa ei kuitenkaan saanut sijoittaa pelkästään säätiön perustajayhtiöön. Aivan kuten kansaneläkelaisissa oli säädetty valtion obligaatioiden osuus korkeintaan kymmeneen prosenttiin, säätiöiden omis-

³⁵⁶ VP 1955 A. Toiv. al.; Vauhkonen 2015, 24–29.

³⁵⁷ KM 1954:6, 2.

³⁵⁸ KM 1954:6, 1–2; Mäkelä, Erkki: Eläkesäätiölaki, Sosiaalinen Aikakauskirja 1/1956, 1–5.

³⁵⁹ VP 1955 Edusk. vast. HE 55/1954; Eläkesäätiölaki (469/1955), 8§.

tusosuudelle yhtiön osakekannasta asetettiin kymmenen prosentin yläraja. Pääomalta vaadittiin samaa tuottoa kuin henkivakuutussäästöiltä eli ns. las-kuperustekorkoa, jonka sosiaaliministeriö vuosittain määräsi. Säätiölaki ei ottanut kantaa siihen ryhmäeläkevakuutuksen yhteydessä pohdittuun kysymykseen, säilyttääkö palveluksesta eronnut työntekijä oikeuden eläkkeeseen. Säätiön säännöissä vaadittiin kuitenkin mainittavaksi, miten irtisanomis- tai kuolemantapauksessa menetellään, joten eläkeoikeuden säilymistä ilmeisesti pidettiin periaatteessa mahdollisena. Eläkeoikeuksien säilymisestä säätiön joutuessa selvitystilaan sen sijaan säädettiin tarkoin. Laki lähti siitä, että säätiön rahavarojen ehtyessä jo maksussa olevia eläkkeitä pienennettäisiin. Jos säätiön toiminta olisi kokonaan lopetettava esimerkiksi konkurssitapauksessa, olisi senhetkiselällä pääomalla ostettava henkivakuutusyhtiöstä vakuutus turvaamaan jo tehdyt sitoumukset.³⁶⁰

Säätiölaki aiheutti eduskunnassa arvostelua vain kansandemokraattisessa eduskuntaryhmässä, jonka jäsenet eivät voineet hyväksyä säätiöidyn varallisuuden verovähennyskelpoisuutta eivätkä säätiöeläkkeiden yhteensovittamista köyhäinhuoltolain viidennen pykälän mukaisen elatuksen kanssa. Muut ryhmät hyväksyivät komitean mietintöön pohjautuvan hallituksen esityksen sellaisenaan.³⁶¹ Välittömästi lain tultua voimaan vuoden 1956 alussa 16 uutta säätiötä ilmoittautui sosiaaliministeriölle. Niistä kymmenen tarjosi turvaa nimenomaan toimihenkilöille, viisi sekä toimihenkilöille että työntekijöille ja vain yksi pelkästään työntekijöille.³⁶² Seuraavana vuonna säätiöitä oli jo yli 200 ja vuonna 1962 säätiöiden lukumäärä oli 445. Tuohon aikaan säätiöiden piirissä oli 150 000 henkilöä.³⁶³

5.4 MERIMIESELÄKKEET

Lakisääteisen vanhuudenturvan laajeneminen näytti nytkähtävän eteenpäin 1950-luvun puolivälissä. Ensin kansaneläkeuudistus rakensi edellä kuvatulla tavalla universaalin pohjan vanhuuden ja työkyvyttömyyden turvalle. Samalla se kuitenkin antoi uutta pontta jo pitkään esillä olleille vaatimuksille nimenomaan palkkatyöntekijöiden eläketurvan kohentamisesta. Pontta antoi myös se, että yksi palkkatyötä tekevien ryhmä onnistui vaatimaan ja saamaan itselleen oman eläkejärjestelmän: merimiehet.

Merimiehet olivat vuosisatojen ajan melko erityinen työntekijäryhmä. Suomessakin heillä oli ollut oma kassan tavoin toiminut eläkehuoneensa 1700-luvulta saakka, mutta ensimmäisen maailmansodan inflaatio romutti

³⁶⁰ KM 1954:6.

³⁶¹ VP 1955 ptk 11.11.1955, 1436, ed. Roine (kd.); VP 1955 ptk 11.11.1955, 1437, ed. Haapanen (kd.); VP 1955 TyöV mietintö n:o 4, Roineen ym. vastalause; VP 1955 VaV lausunto n:o 5, Haapasen ym. eriävä mielipide.

³⁶² Mäkelä, Erkki: Eläkesäätiölaki, Sosiaalinen Aikakauskirja 1/1956, 5.

³⁶³ Ahtokari 1988, 230.

sen toiminnan. Eläkehuone lakkautettiin vuonna 1936, minkä jälkeen merimiesten vanhuudenturva oli kansaneläkelain varassa.³⁶⁴ Merimieslain uudistamisen yhteydessä vuonna 1948 kysymys merimiesten eläkkeiden parantamisesta tuli esiin, ja keväällä 1952 valtioneuvosto asetti Teivo Pentikäisen johdolla komitean valmistelemaan merimiesten eläkelakia. Merimiesunionin ja laivanvarustajien yksimielisyys oli taannut uuden merimieslain läpimenon eduskunnassa samana vuonna, ja Unionin voimakastahtoinen puheenjohtaja Niilo Wälläri asettui nyt yhdessä työnantajan edustajien ja Pentikäisen kanssa hiomaan merimiehille omaa eläkelakia.³⁶⁵

Merimieseläkelain perustaksi tuli sama ansaintaperiaate kuin eläkesäätiölakiin (ks. 5.3). Eläketurvaa oli saatava suhteessa aiempiin ansioihin. Maksut jaettiin tasan valtiolle, työnantajille ja työntekijöille – tämä on ainoa kerta, kun tätä bismarckilaisena tunnettua periaatetta sovellettiin Suomessa.³⁶⁶ Merimieseläkelaisissa ajattelu lähti siitä, että eläke oli samanlainen työsuhteen ehto kuin palkkakin. Sama, tuolloin uusi ajatus kirjattiin myös eläkesäätiökomitean mietintöön. Merimiesten tapauksessa ajattelulla oli tosin välitöntä työmarkkinapoliittista merkitystä, kun Unionin johto saattoi markkinoida eläkelakia jäsenistölle palkankorotusten arvoisena saavutuksena.³⁶⁷

Miehistöön kuuluva merimies sai eläkkeen 60 vuoden iässä, päällystöön kuuluva 65 vuoden iässä. Eläkkeen määrä säädettiin riippuvaiseksi vakuutusmaksujen määrästä siten, että 300 kuukauden maksut maksanut oli oikeutettu 50 prosentin eläkkeeseen palkastaan. Palkka määriteltiin 50 viimeisen maksukuukauden keskiansiona. Jos maksukuukausia oli vähemmän, pienennettiin eläkettäkin vastaavasti. Lisäksi eläkepalkka laskettiin silloin koko vakuutuskauden ansioista. Vanhuuseläkkeen lisäksi merimies saattoi saada työkyvyttömyyseläkkeen. Työkyvyttömyyseläkkeen suuruudessa otettiin huomioon myös se aika, jonka sairastunut merimies olisi palvelut terveenä ollessaan.³⁶⁸ (Tätä periaatetta kutsutaan tulevan ajan huomioimiseksi.)

Merimieseläkettä toteuttamaan perustettiin merimieseläkekassa, jonka hallitukseen tulivat kaikkien maksajatahojen edustajat. Lailla säädettiin, että sosiaaliministeriön oli nimitettävä hallituksen jäseniksi ”alan tunnustettujen järjestöjen” ehdokkaat.³⁶⁹ Merimieseläkekassa aloitti toimintansa alkuvuodesta 1956. Kun merimieseläkelaki oli toisessa käsittelyssä joulukuussa 1955, käytti kansanpuolueen kansanedustaja Artturi Tienari tilaisuutta hyväkseen muistuttaakseen edustajia ja hallitusta siitä, että laissa esitetyt periaatteet soveltuisivat myös muille yksityisessä työsuhteessa oleville, erityisesti toimi-

³⁶⁴ HE 57/1955.

³⁶⁵ Soukola 2007, 184–191.

³⁶⁶ Ahtokari 1988, 232.

³⁶⁷ Soukola 2007, 184.

³⁶⁸ Merimieseläkelaki (72/1956) 16§.

³⁶⁹ Merimieseläkelaki (72/1956) 36§.

henkilöille. ”Toivoa sopii, että kehitys tulee kulkemaan myös muiden osalta samaan suuntaan”, päätti Tienari puheenvuoronsa.³⁷⁰

Suomen Kansanpuolue olikin aktiivinen ansiosidonnaisen eläketurvan vaattija. Kansanpuolueella oli nostetta 1950-luvun puolivälissä. Vuoden 1954 eduskuntavaaleissa Suomen kansanpuolue kasvatti paikalluksensa kolmeen toista ja ohitti ruotsalaisen kansanpuolueen.³⁷¹ Vaalimenestys näkyi myös hallitusratkaisuihin, eikä vähiten siksi, että Eino Saaren, Esa Kaitilan ja Pekka Malisen johtama puolue oli maalaisliitolle mieluisampi yhteistyökumppani kuin ruotsalainen kansanpuolue, saati kokoomus. Kansanpuolue oli mukana kaikissa vuosien 1956–1958 poliittisissa hallituksissa³⁷², joista määrällinen huippu osui Sukselaisen hallituksen keskimmäiseen kokoonpanoon (2.7.–2.9.1957), jossa puolueen edustaja oli neljän salkun kahvassa.³⁷³

Kansanpuolue mielsi itsensä erityisesti toimihenkilöiden poliittiseksi kodiksi.³⁷⁴ Se pyrki aktiivisesti ratkaisemaan puutteellisen eläketurvan ongelmia ja perusti 1955 oman työryhmänsäkin pohtimaan toimihenkilöiden eläketurvan järjestämistä.³⁷⁵ Eläketurvan saaminen lakisääteiseksi oli otettu puolueen tavoitteisiin jo vuoden 1954 vaalikampanjassa.³⁷⁶ Kansanpuolueessa toimihenkilöiden etujen ja työnantajan etujen välillä ei nähty erityisen suurta ristiriitaa. Puolueessa oli omaksuttu se käsitys, että toimihenkilöt (esimerkiksi tehtaan työnjohtajat) olivat ensisijaisesti työnantajan edustajia – aivan kuten työnantajapuolellakin ajateltiin. Tästä näkökulmasta ei ollut ongelmallista, että puolueen eläketyöryhmän puheenjohtajana toimi juuri vuoden 1954 vaaleissa eduskuntaan noussut Artturi Tienari, joka työskenteli Tampellan sosiaalijohtajana ja oli samaan aikaan myös Suomen työnantajain keskusliiton sosiaalitoimikunnan jäsen. Tällainen etujen ykseys oli itse asiaansa myös työnantajapuolella nähty pitkään rahoittamisen arvoiseksi.³⁷⁷

Kun Tienari toivoi eläkelainsäädännön etenevän samaan suuntaan kuin merimiesten vanhuudenturvan, mihin suuntaan se siis olisi tarkkaan ottaen

³⁷⁰ VP 1955 ptk 9.12.1955, ed. Tienari (kansanpuolue)

³⁷¹ Smolander arvioi, että kokoomuksessa pelättiin kansanpuolueen suorastaan uhkaavan kokoomuksen asemaa keskiluokan puolueena. Smolander 2000, 98.

³⁷² So. Fagerholm II, Sukselainen ja Fagerholm III.

³⁷³ Hokkanen 2002, 46–47, 378–379.

³⁷⁴ Kysymys siitä, olivatko puolueet ”ryhmäetujen” ajajia – ja kansanpuolue silloin keskiluokan puolue – vai kokonaan moisen ajattelun yläpuolella, jakoi kansanpuoluetta niin pahasti, että pienen puolueen vielä pienempi oppositio perusti 1950-luvun lopulla oman Vapaamielisten liiton. Ks. Mickelson 2007, 153.

³⁷⁵ Suomen kansanpuolueen puoluetoimikunnan työvaliokunta 12.10.1955. Suomen kansanpuolueen arkisto. KA.

³⁷⁶ Suomen kansanpuolueen puoluetoimikunta 16.5.1954. Suomen kansanpuolueen arkisto. KA.

³⁷⁷ [Puoluesihteri] Pekka Malinen [Puunjalostusteollisuuden keskusliiton toimitusjohtaja] J. O. Söderhjelmille 28.12.1959. K7, Suomen kansanpuolueen arkisto. KA. Kirjeen tietojen mukaan Puunjalostusteollisuuden keskusliitto rahoitti kansanpuoluetta kahdeksalla miljoonalla markalla vuodessa. Sillä summalla palkkasi hyvinkin kolme toimitsijaa.

edennyt? Merimiesten eläketurva oli toteutettu tavalla, joka soveltui myös työnantajille. Tarkkarajainen työntekijäryhmä oli saanut turvakseen pakollisen vakuutuksen, jonka kustannuksiin työntekijät itse joutuivat osallistumaan samassa suhteessa kuin työnantajakin. Lisäksi valtio maksoi osan kuluista, mutta ei kuitenkaan saanut vahvaa sanansijaa eläketurvan käytännön toimeenpanossa, sillä se toteutettiin yksityisoikeudellisen kassan avulla. Tällainen eläkelainsäädäntö ei ollut ristiriidassa niiden lähtökohtien kanssa, joiden varaan työnantajat olivat 1950-luvun mittaan sommitelleet elatuksen, vapaaehtoisten (valikoivien) etuuksien ja sosiaalitoiminnan kokonaisuutta.

Mahoneyn ja Thelenin typologian näkökulmasta 1950-luvun puolenvälin lainsäädäntöuudistukset ovatkin kiinnostava kokonaisuus. Merimieseläkelaki sinänsä oli varsin selvästi kerrostumista (*layering*): luotiin uusia sääntöjä, mutta vanhoihin ei puututtu. Mutta kun kuvaan lisätään eläkesäätiölaki, voidaan tulkita, että valtiovalta oli osittain kodifioimassa työnantajien vapaaehtoisia toimia. Houkuttelevaa olisi tulkita, että kyseessä oli työnantajakeskusjärjestön tukema ministeriövetoisen valtiobyrokratian tietoinen pyrkimys institutionaaliseen muuntamiseen (*conversion*). Tällaista tulkintaa vastaan puhuu kuitenkin se seikka, että säätiöjärjestelyt pysyivät täysin vapaaehtoisina eivätkä ne siinä mielessä tulleet osaksi lakisääteistä vanhuudenturvaa. Joka tapauksessa on huomattava, että vapaaehtoisiiin eläkkeisiin liittyvät kehittelyt samoin kuin merimieseläkelaki olisivat olleet hyvin yhteensopivia sen kansaneläkeuudistuksen kanssa, jota sosiaaliministeriön johtavat virkamiehet suunnittelivat. Se, että lopputulos olikin täysin toinen, ei tietenkään ollut tiedossa vielä joulukuussa 1955.

6 TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄ UUDEKSI KERROKSEKSI

6.1 VASEMMISTOENEMMISTÖSTÄ TULEE PELOTE

Kesän 1958 vaalien jälkeen eduskuntaan syntyi itsenäisyyden ajan ensimmäinen vasemmistoenemmistö. SDP:n syvenevän hajaannuksen vuoksi valtiopäiville muodostui kahden sijasta kolme vasemmistoryhmää, joista suurin oli viidelläkymmenellä edustajanpaikallaan SKDL, toisena SDP:n enemmistö (48 paikkaa) ja pienimpänä kolmen edustajan sosiaalidemokraattinen oppositio. Sosiaalidemokraattinen oppositio järjestäytyi sittemmin Työväen ja pienviljelijöiden sosialidemokraattiseksi liitoksi (TPSL).

Juuri SDP:n hajoaminen ja suurten vasemmistopuolueiden kyvyttömyys rakentaa toimivaa parlamentaarista enemmistöä ovat tehneet harvinaisesta vasemmistoenemmistöstä poliittisen historian yleiskuvassa helpon sivuuttaa.³⁷⁸ On ajateltu, että vasemmiston sisäinen riitely teki merkittävät lainsäädäntöuudistukset mahdottomiksi. Tässä kuvassa unohtuu kuitenkin vasemmistoenemmistön pelotevaikutus erityisesti työnantajiin. Pelotevaikutusta riittäisi vain lisäsi, sillä vasemmistopuolueet kilpailivat esittämällä toinen toistaan kovempia uudistusvaatimuksia.

Vasemmistopuolueiden riitely teki toki vasemmiston enemmistöhallituksen mahdottomaksi. SKDL:a muut puolueet eivät enää huolineet hallitukseen, joten eduskunnan suurin puolue oli tuomittu oppositioon. Keskinäisen kilpailun dynamiikka taas johti siihen, että SDP:ssä koettiin hankalaksi hallitusvastuu, kun kommunistit ja kansandemokraatit pääsivät arvostelemaan oppositiosta käsin. K.-A. Fagerholm muodosti syksyllä 1958 SDP:n, maalaisliiton ja kokoomuksen yhteishallituksen – ensimmäinen laatuaan sekin – mutta tämän yöpakkashallituksen tunnetun enemmistöministeristön kohtaloksi koitui Neuvostoliiton painostus ja sen kotimainen hyväksikäyttö. Seuraavan vuoden alusta aina vuoden 1962 huhtikuuhun maata hallitsi maalaisliittolainen vähemmistöhallitus.

Kaikki vasemmiston ryhmät tekivät pian vaalien jälkeen kokoontuneilla valtiopäivillä esityksen huoltoapulain muuttamisesta. Ryhmillä oli kuitenkin keskenään erilaiset näkemykset elatusvelvollisuuden ongelmista. Sosiaalidemokraattien enemmistön lakialoitteessa epäkohtana pidettiin viidennen pykälän vaatimusta aviopuolison ja lasten työnantajaan nähden ensisijaisesta elatusvelvollisuudesta samoin kuin mainintaa vanhan työntekijän omasta varallisuudesta toimeentulon mahdollisena lähteenä – eli niitä elatuksen ehtoja, joista Fagerholmin sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus oli koettanut päästä eroon vuonna 1950 kaatuneella esityksellään. Viittaamista

³⁷⁸ Jukka Nevakivi pitää enemmistöä suorastaan teoreettisena: Jussila, Hentilä ja Nevakivi 1995, 251.

omaan varallisuuteen SDP piti todellisuudelle aivan vieraana säännöksenä: pienistä palkoista säästäminen ei ollut mahdollista. Aviopuolison ja lasten tulot tai varallisuus taas antoivat SDP:n käsityksen mukaan joillekin työntäjille mahdollisuuden vähentää maksamaansa elatusta huomattavastikin. Niinpä pykälä olisi muutettava yksinkertaisempaan muotoon ja tehtävä työnantajasta yksiselitteisesti elatusvelvollinen siinä tapauksessa, että työntekijä ei enää kyennyt omalla työllään itseään elättämään.³⁷⁹

Sosiaalidemokraattisen opposition aloite piti ongelmana elatuksen ja kansaneläkkeen sovittamista yhteen. Aloite sisälsi saman muutoksen puolison ja lasten velvollisuuksiin kuin SDP:n aloite, mutta se olisi myös kaventanut työnantajan päätösvaltaa elatuksen määrästä. Erimielisyystapauksessa sosiaalidemokraattisen opposition aloite olisi antanut kuntien sosiaalilautakunnille oikeuden päättää elatuksen suuruudesta. Kansaneläkkeen vähentämisen työnantajan maksamasta eläkkeestä aloite olisi yksiselitteisesti kieltänyt.³⁸⁰

SKDL:n aloite taas ei olisi puuttunut lasten ja puolison elatusvelvollisuu-teen tai pykälän muotoiluun omista varoista toimeentulon lähteenä. Sen sijaan kansandemokraattien silmämääränä oli naulata elatus kansaneläkkeestä tai mistään muusta valtiolta tai kunnalta saadusta avustuksesta tai eläkkeestä riippumattomaksi. Kansaneläkkeen tukiosaa pienennettiin muiden tulojen perusteella, mutta päinvastainen menettely oli kansandemokraattien mielestä väärin: ”Ei ole oikein, että yhteiskunnan varoja lahjoitettaisiin myös tätä tietä useita miljardeja vuosittain työnantajille.”³⁸¹

Laki- ja talousvaliokunnassa vasemmistoedustajat ajoivat kuitenkin yhdessä läpi mietinnön, jossa ehdotettiin työnantajan elatusvelvollisuuden tun-
tuvaa kiristämistä. Kansaneläkettä ei olisi saanut vähentää, elatusvelvollisuuden ulottuminen perilliseen tai liikkeenjatkajaan olisi tehty ehdottomaksi ja elatuksen määrä olisi sidottu kansaneläke-etuuksissa käytettyyn paikka-
kuntien kalleusluokitukseen. Kunnan sosiaalilautakunta olisi saanut oikeuden päättää elatuksen määrästä. Vähemmistöön jääneet valiokunnan ko-
koomuslaiset ja maalaisliittolaiset taas katsoivat, ettei työntekijäin eläketurva
yleensä kuulu kuulunut huoltoapulain piiriin ja ehdottivat koko lakiesityksen
hylkäämistä. Sitä paitsi valtioneuvosto oli jo asettanut komitean tutkimaan
eläketurvaa, ja sekä STK:n että SAK:n edustajat olivat valiokunnassa kuulta-
vina ollessaan kehottaneet edustajia odottelemaan oman komiteatyönsä tu-
loksia, SAK:n edustajat tosin varauksellisemmin.³⁸²

³⁷⁹ Lakialoite 59 VP 1958 L VII.

³⁸⁰ Lakialoite 60 VP 1958 L VII.

³⁸¹ Lakialoite 61 VP 1958 L VII. Ks. myös VP 9.12. 1958, ed. V. R. Virtanen (skdl), 690.

³⁸² VP 2.12.1958, ed. Kempainen (kok), 660; vrt. VP 9.12.1958, ed. V. R. Virtanen (skdl), 693, VP 9.12.1958, ed. V. A. Virtanen (sd), 693, ja VP 9.12.1958, ed. Tauriainen (skdl), 694.. Valiokunta kuuli Teivo Pentikäistä (sos.ministeriö), Tapani Virkkusta (STK), Uuno Hiirosta (SAK) ja K.-J. Halsasta (TVK), jotka olivat joulukuussa 1956 aloittaneen komitean jäseniä. Lisäksi kuultiin sosiaaliministeriön huolto- ja väestöosaston päällikköä, hallitusneuvos Aarne Tarastia; Laki- ja talousvaliokunnan mietin-
tö 13. VP 1958 A.

Täysistunnossa kävi selväksi, että asian ydin oli kansaneläkkeen ja työnantajan elatuksen yhteensovittaminen. Vasemmalla oltiin vahvasti sitä mieltä, että kansaneläkelakia uudistettaessa ei ollut tarkoitettu, että työnantajat voisivat pienentää elatusmaksujaan, kun kansaneläke-etuudet paranivat – siis päinvastoin kuin mikä STK:n käsitys asiasta oli. Aivan kaikille edustajille huoltoapulain ja kansaneläkelain lakitekniset hienoudet eivät kuitenkaan olleet tuttuja, mitä salin kummallakin puolella koetettiin myös käyttää hyväksi syyttämällä milloin ketäkin puhujaa väärinkäsityksistä ja asian sekoittamisesta. Lopullisesti punainen lanka uhkasi kadota, kun SKDL:n Hannes Tauriainen ryhtyi oikomaan edustaja J. Wirtasen (kok) käsitystä siitä, mitä edustajat V. R. Virtanen (skdl) ja V. A. Virtanen (sd) olivat sanoneet vastauksena edustaja J. E. Partaselle (ml) – ei siis edustaja V. E. Partaselle (sd). Keskustelu tuskin olisi palannut koskaan raiteilleen, jos myös edustajat K. Virtanen (skdl) ja I. Virtanen (skdl) olisivat kokeneet tarvetta puuttua puheeseen.³⁸³

Sekavahkon keskustelunkin jälkeen asetelma oli toki selvä: vasemmistopuolueet kannattivat muutosta elatusvelvollisuuden muotoiluun siten, että kansaneläke-etuuksia ei voinut vähentää maksettavasta elatuksesta, muut ryhmät vastustivat. Äänestyksissä asetelma ei kuitenkaan toteutunut aivan näin. Molemmat kansanpuolueet hajosivat liki kahtia, ja muutama edustaja maalaisliitosta ja kokoomuksesta äänesti muutoksen puolesta. Kokoomuslaisten ehdottamaa lepäämään jättämistä porvarilliset puolueet sen sijaan tukivat tiiviimmin, vaikka tässäkin äänestyksessä molempien kansanpuolueiden edustajia lipsui vasemmiston rintamaan. Hyväksytty lakimuutos jätettiin lepäämään.³⁸⁴

Tämä oli kolmas kerta, kun eduskunnassa yritettiin muuttaa elatusvelvollisuutta. Tavoitteena ei nytkään ollut suoraviivainen syrjäyttäminen vaan muuntaminen tavalla, joka olisi tehostanut elatuksen antamaa turvaa. Siitä huolimatta veto-mahdollisuudet estivät muutoksen aivan niin kuin ne olivat estäneet aiemmillä kerroilla. Työnantajien kannalta ehdotettu muutos olisi toteutuessaan ollut kielteinen, koska se olisi lisännyt jonkin verran kustannuksia. Se ei kuitenkaan ollut asian ydin. Paljon suurempi ongelma olisi ollut se, johon Päivi Uljas kiinnittää huomiota kansandemokraattien aloitteen perusteluosassa. Siinä näet tulkittiin, ettei useimmissa tapauksissa ”enää olekaan kysymys työnantajan huoltoapulain mukaisesta elatusvelvollisuudesta, vaan työntekijän eläke-edusta, joka kuuluu palkkaetuihin”.³⁸⁵ Tämä oli täsmälleen se tulkinta, jonka STK halusi välttää. Se oli vilahtanut jo työnantajien omissakin joukoissa, sosiaalitoimikunnan keskustellessa yhteensovituk-

³⁸³ Vp 9.12.1958, ed. Tauriainen (skdl), 695. Ei mikään ihme, että Päivi Uljakseltakin menevät Virtasen tavoin, ja hän panee eduskuntakeskustelun selostuksessaan sosiaalidemokraatti Viljon lausumaan kommunisti Väinön sanoja. Uljas 2012, 217.

³⁸⁴ Äänestykset päättyivät 113–75 ja 106–81. VP 9.12.1958, 697, ja VP 11.12.1958, 709.

³⁸⁵ Lakialoite 61 VP 1958 L VII; Uljas 2012, 217.

sen ongelmista loppuvuodesta 1947 (ks. 4.5), ja nyt ajatus oli kirjattu lakialoitteeseenkin. Elatus ei ollut eläkettä, oli STK:n kanta.

Huoltoapulain muutoksessa saatu näyttö vasemmistoenemmistön potentiaalisesta voimasta säteili välittömästi kahteen kokonaan toiseen kysymykseen antaen samalla STK:lle syyn pohdiskella suhdettaan SAK:hon. Kyse oli vuosilomalaista, jota suunnitelleen komitean työ oli jatkunut vuodesta 1951, eikä erityisen jouhevasti. Komitean tehtävänä oli uudistaa vuoden 1939 vuosilomalakia, ja suunnitelmissa oli säätää työntekijöiden vuosiloma palvelusajan pituudesta riippuen kahdeksi tai kolmeksi viikoksi. SAK piti lähtökohтана kolmen viikon lomaa kaikille ja lomapalkan laskutavan parantamista niin, että erilaiset palkanlisät vaikuttaisivat myös lomapalkkaan. Työnantajista kumpikin ehdotus oli mahdoton. STK:n asiamiesjohto arveli, että jommassakummassa oli pakko myöntyä, ettei kumpaakin hävittäisi. Tapani Virkkunen piti selvänä, että pohjoismaisen esimerkin mukaisesti Suomessakin mentäisiin kolmen viikon lomiin, tekivätpä työnantajat millaisia päätöksiä hyvänsä. Näin Virkkunen perusteli kompromissia STK:n hallitukselle:

*"[O]lisi syytä käyttää hyväksi sitä ostoarvoa, joka tällaisella loman pidentyksellä on, ja hankkia siihen myöntymällä edes sellainen suhteellisen varma tae pidemmälle meneviä lain muutoksia vastaan, minkä STK:n ja SAK:n yhteistoiminta tarjoaisi. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan nykyiset voimasuhteet ja eräät eduskunta-aloitteet huomioon ottaen saattaa hallituksen esitys, jonka suhteen työmarkkinajärjestöt ovat erimielisiä, johtaa ei vain kompromissiajatuksen perustuvien etujen menettämiseen vaan myös varsinaisten lomaetujen vieläkin suurempaan lisäämiseen."*³⁸⁶

STK:n hallitus ei lämmennyt Virkkusen kompromissiesitykselle. Hallituksen enemmistö arvioi tammikuussa 1959, että eduskunnan vasemmistoenemmistö pitäisi STK:n kompromissihalua vain lähtökohtana etuuksien lisäämiselle. Pelkona oli, että valtion ja kunnan työntekijöiden kuukauden mittainen vuosiloma otettaisiin esikuvaksi kaikille aloille. Epäluottamus järjestöjen yhteisen kannan aitouteen oli sikäli perusteltua, että vielä sen jälkeen, kun keskusjärjestöjen edustajat Virkkusen mukaan olivat löytäneet komiteassa kompromissin (so. loman pituus SAK:n tahdon mukaan mutta laskenta STK:n tahdon mukaan) SAK oli lähettänyt STK:lle kirjeen, jossa se oli halunnut vielä useita parannuksia verrattuna komitean alkuperäiseen ehdotukseen.³⁸⁷

Lähes samanaikaisesti esillä oli kysymys työttömyysturvan uudistamisesta. Vuodesta 1917 voimassa ollut työttömyyskassalaki oli ehtinyt kokea monenlaisia muutoksia, merkittävimmät 1934, jolloin määriteltiin uudet perusteet kassojen saamalle valtioneulle. Sen jälkeen tehdyissä viidessä lakimuutoksessa oli pääasiassa korotettu päivärahaa ansiotason muutoksen mukana

³⁸⁶ STK hallitus 22.1.1959. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

³⁸⁷ Bergholm 2007, 122.

ja nostettua valtion tukea kassoille. Vuosina 1955–1958 kassalain uudistamista valmisteltiin melko erimielisellä komiteatyöllä, jonka perusteella STK arvioi, että sen intressi oli pyrkiä vahvistamaan ammattiliittojen yhteydessä toimivia kassoja yhteistyössä SAK:n kanssa. STK:n hallituksen puheenjohtaja Lauri Kivekäs muotoili intressin ytimekkäästi ja viitaten ajankohtaiseen työväenliikkeen sisäiseen hajaannukseen: ”yhtenäinen ammattiyhdistysliike on asioiden hoitamisen kannalta parempi kuin heikko ja hajanainen.”³⁸⁸ Jälleen Tapani Virkkunen markkinoi kompromissia viittaamalla vasemmistoenemistöiseen eduskuntaan: ”Jos [...] ratkaisu siirtyy poliittisille linjoille, on melko varmaa, että asialliset näkökohdat sivuutetaan ja lopputuloksena on erittäin kalliiksi käyvä järjestelmä, joka tulee rasittamaan erityisesti työnantajia mutta myös teollisuuden työntekijöitä.”³⁸⁹

Vuoden 1959 alkuun tultaessa STK:n hallitus oli näin määrittänyt kantansa kahteen tekeillä olevaan lakiuudistukseen, jotka koskivat tuntuvasti työnantajan velvollisuuksia työntekijöihinsä nähden sekä merkitsivät uusia kustannuksia. Vuosiloman osalta kanta oli sekä keskusjärjestöyhteistyölle että mille tahansa lainmuutokselle kielteinen. Työttömyysturvan kohdalla kanta oli yhteistyölle myönteinen ja lainmuutoksille osin kielteinen. Kummassakin tapauksessa ratkaisu venyi vuoden 1960 kevääseen.

Uusi vuosilomalaki tuli voimaan 1.5.1960, ja se pidensi kaikkien vakinaisessa työssä olevien vuosilomat vähintään kolmeen viikkoon ja teki lomakorvauksesta prosenttiperusteisen.³⁹⁰ Uuden lain pohjana oli kaikkien vasemmistoryhmien aloitteet. Vaikka sisällöissä oli yksityiskohtaisia eroja, eivät näkemyserot estäneet SDP:n, SKDL:n ja TPSL:n yhteistyötä tässä asiassa. Maalaisliitossa vuosilomalaki koettiin karvaaksi kalkiksi, joka tuotti etuja vain palkansaajille ja jätti maaseudun väen nuolemaan näppejään. Lepäämään jättämiseen maalaisliitto ei kuitenkaan rojhennut turvautua, sillä SDP oli tehnyt selväksi, että vähemmistöhallitus kaadettaisiin, jos laki ei etenisi. Niinpä maalaisliittolaiset äänestivät ratkaisevassa äänestyksessä tyhjää, lepäämäänjättämisesityksen taakse jäi vain 30 edustajaa, ja laki tuli voimaan hyväksymistä seuraavana päivänä.³⁹¹

Työttömyyskassalain uudistus eteni mutkallisempia polkuja myöten. Eduskunta ehti jo joulukuussa 1959 hyväksyä Sukselaisen hallituksen esittämän pakollisen työttömyysvakuutuksen, mutta se äänestettiin lepäämään porvarillisten ryhmien ja maalaisliiton ryhmän enemmistön äänin. Tammi-kuussa 1960 STK ja SAK esittivät yhteisesti hallitukselle työttömyyskassalain muuttamista, ja eduskunnassa istuvat keskusjärjestöjen johtomiehet Valdemar Liljeström (Metalliliiton puheenjohtaja) ja Päiviö Hetemäki (Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton asiamies ja Teollisuuden keskusvaliokunnan sihteeri) tekivät tätä tarkoittavat aloitteet. Uusi työttömyyskassalaki hyväk-

³⁸⁸ STK hallitus 15.12.1958. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

³⁸⁹ STK johtokunta 2.7.1958. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

³⁹⁰ Anttila 2005, 97.

³⁹¹ Bergholm 2007, 126.

syttiin kokoomuksen, maalaisliiton ja SDP:n kompromissina, jota säästi SKDL:n ankara arvostelu SDP:n armottomasta juonittelusta.³⁹²

Vuosiloman ja työttömyysturvan uudistukset olivat opetus STK:lle, kuten Tapio Bergholm asian muotoilee. Ne opettivat työnantajakeskusjärjestölle uuden toimintatavan, jossa yhteistoiminta SAK:n kanssa saattoi tuoda ratkaisevan enemmistön muuten moniulotteisesti hajautuneessa poliittisessa todellisuudessa. Monilta osin 1950-luvun politiikan rikkonaisuutta selittää juuri se, että pysyviä enemmistöjä ei ollut helppo saada aikaan – etenkin kun valtiopäiväjärjestyksen vähemmistösuoja oli viritetty niin vahvaksi kuin oli. Esimerkiksi jako palkansaajiin ja maataloustuottajiin ei ollut niin yksinkertainen kuin indeksointijärjestelmän kiristämä tulonjakokamppailu antaisi ymmärtää. Pienviljelys ja toimeentulon sirpaloituminen useaan lähteeseen leimasi vielä huomattavan monen palkkatyöstä pääasiallisen elantonsa hankkivan arkea.³⁹³

6.2 TYÖELÄKEKOMITEA

Uusi yhteistyöhakuinen toimintatapa näkyi siinä, miten STK aktivoitui vanhuudenturvaa valmistelevalle komitealle. Tämä komitea oli Fagerholmin III hallituksen joulukuussa 1956 asettama eläkekomitea, jonka hallitus oli asettanut tutkimaan yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien eläketurvan kehittämistä. Fagerholmin punamultakokoonpanon sosiaaliministereinä olivat SDP:n Tyyne Leivo-Larsson ja kansanpuolueen Eino Saari. Molempien ministereiden taustaryhmille palkansaajien eläketurva oli tärkeä asia. Niinpä hallitusneuvotteluissa helmi-maaliskuussa 1956 yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien eläketurva otettiin hallituksen ohjelmaan. Ilmeisesti pääministeri oli myös yleislakon päättämisneuvottelujen viime hetkillä luvannut SAK:lle ottaa työntekijöiden eläkeasian harkintaan. Muistitietojen valossa näyttää mahdolliselta, että SAK ja TVK olisivat sopineet yhteisesiintymisestä asiassa syksyllä 1955 eläkesäätiölain yhteydessä. Joka tapauksessa TVK kiirehti asiaa syksyllä 1956 pääministerille lähettämällään kirjeellä.³⁹⁴

Komitean puheenjohtajana oli sosiaaliministeriön vakuutusosaston päällikkö Teivo Pentikäinen. Komitean jäsenten enemmistö edusti työmarkkinajärjestöjä. SAK:lla oli kaksi paikkaa ja niillä istuivat keskusjärjestön sihteerit Uno Hiironen ja Paperiliiton puheenjohtaja Veikko Ahtola. Toimihenkilöiden TVK:ta edusti varatuomari Karl-Johan Halsas, joka hoiti luottamustoimintaa Kansaneläkelaitoksen lisäeläkeoimiston päällikön viran ohessa. STK nimesi edustajakseen ensin varatuomari Rolf Widénin, mutta tämän siirryttyä Metalliteollisuuden työnantajaliittoon tuli tilalle STK:n sosiaaliosaston johtaja Tapani Virkkunen. Liiketyöntäjien keskusliiton nimissä komiteaan

³⁹² Bergholm 2007, 143; Uljas 2012, 199–208.

³⁹³ Bergholm 2015, 7–35; Uljas 2012, 305–308;

³⁹⁴ Työeläke 4/1971, 22–31; Mansner 1984, 460; Niemelä 1988, 128; Bergholm 2007, 155.

tuli apulaisjohtaja Erkki Oinas. Puolueista mukaan tulivat hallituspuolueiden edustajat (ei kuitenkaan ruotsalaisesta kansanpuolueesta). Kansanpuolueen edustajaksi nimitettiin ensin Esa Kaitila, mutta hänen siirryttyään ministeriksi tilalle tuli jo maaliskuussa 1957 Artturi Tienari. Tienari putosi eduskunnasta 1958 ja siirtyi kansanpuolueen riitojen seurauksena kokoomukseen, mutta säilytti paikkansa komiteassa. Sosiaalidemokraateista mukana oli puolueen opposition kansanedustaja, työväenasiainvaliokunnan pitkäaikainen puheenjohtaja Arvi Turkka. Maalaisliittoa komiteassa ehti edustaa ministerintehtäviensä lomassa niin Atte Pakkanen, Eeli Erkkilä kuin Nestori Kaasalainenkin. MTK:n äänellä sen sijaan puhui koko ajan vain yksi mies, Torsten Murén, joka vastasi maataloustuottajien järjestössä lainoillista asioista. Komitean sihteerinä toimivat sosiaaliministeriön vakuutusosaston virkamiehet Olof Ojala ja Erkki Mäkelä. Vakuutusmatemaattiset laskelmat komitealle teki Kansaneläkelaitoksen yliaktuaari ja vakuutusteknisen osaston päällikkö Tauno Jylhä.

Eläkekomitea aloitti työnsä kansaneläkeuudistuksen tultua voimaan vuoden 1957 alussa. Tuore kansaneläkeuudistus painoi ratkaisussa, kun komitean ei-maalaisliittolainen enemmistö päätti heti, että komitea ei ehdottaisi mitään uutta järjestelmää Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Kansaneläkelaitoksen vastainen kanta oli niin selvä, että puheenjohtaja Pentikäinen pyysi jo kesäkuussa 1957 Suomen henkivakuutusyhtiöiden yhdistykseltä kannanottoa siihen, voisivatko yksityiset henkivakuutusyhtiöt ottaa hoitoonsa pakollisen eläkevakuutuksen. Pentikäisen pyynnöstä yhdistys asetti eläkekomitean käyttöön asiantuntijaryhmän, johon tulivat matemaatikot Einar Keinänen Eläke-Varmasta ja Kari Karhunen Suomi-yhtiöstä sekä Pohjan johtaja, varatuomari Erkkka Stenberg. Varovaiset vakuutusmiehet halusivat kuitenkin lykätä varsinaisen kannanoton ja suunnittelutyön siksi, kunnes vakuutuksen ulottuvuus ja rahoitus olisivat selvillä. Sitä paitsi yhdistyksen johto varoitteli joulukuussa 1957 Pentikäistä siitä, että pakolliseen eläkevakuutukseen ei ehkä olisi ”kansantaloudellisia mahdollisuuksia.”³⁹⁵

Yhdistyksen varoittelu oli hyvin ymmärrettävää juuri syksyn 1957 ilmapiirissä. Valtioneuvosto oli asettanut maaliskuussa komitean suunnittelemaan valtion menojen supistamista. Kasvaneista menoista syyteltiin erityisesti oikeistossa sosiaalista lainsäädäntöä, ei vähiten vuodesta 1948 maksettuja lapsilisiä, vaikkakin supistamiskeskustelun välitön sytyke oli ollut työttömyyden nopea nousu ja maaliskuussa koettu valtion kassakriisi. Pyrkimykset supistaa valtion menoja olivat tosin koko 1950-luvun pysyvä puheenaihe niin Suomen Pankissa, valtiovarainministeriössä kuin nopeasti vaihtuvissa hallituksissakin. Useimpina vuosina eduskunta oli kuitenkin tehnyt tyhjäksi valtiovarainministeriön toiveikkaat budjettiesitykset – hurjimpana kuuluisa ”Niukkasbudjetti” vuonna 1954 – ja menot pysyivät suhteessa bruttokansantuot-

³⁹⁵ Suomen Henkivakuutusyhtiöiden Yhdistys Fil. tri Teivo Pentikäiselle 16.12.1957 (TE 01). Teivo Pentikäisen arkisto, KA.

teeseen jatkuvasti samalla tasolla.³⁹⁶ Supistamiskomitean tavoitteeksi oli asetettu 25–30 miljardin markan menoleikkaukset, jotka suuruusluokaltaan kuin sattumalta vastasivat lapsilisien (n. 20 mrd mk v. 1957) tai uuden lain mukaisesti korotettujen kansaneläke-etuuksien (n. 26 mrd mk v. 1957) vuosimaksatusta.³⁹⁷

Näissä olosuhteissa eläkekomitea keskittyi alkuvaiheessa tarvittavien tietojen keräämiseen. Työnantajille pakollinen järjestelmä oli vaikea pala nieltäväksi, kun vapaaehtoiset järjestelmät oli juuri saatu niin hyvälle mallille. Työntekijäpuolella usko vapaaehtoisuuteen oli kuitenkin heikko, sillä vanhuudenturvan laajenemista oli odotettu jo varsin kauan. Puheenjohtajasta tuntui, että komitean työ oli jäänyt paikalleen, vaikka kokouksia pidettiin.³⁹⁸

Tapani Virkkunen pyysi kuitenkin huhtikuussa 1958 STK:n johtokunnalta ohjeita komiteatyöskentelyyn. Muistiossaan Virkkunen totesi, että Pentikäinen ajoi aktiivisesti pakollista ja yleistä, työnantajien maksamaa eläkejärjestelmää, joka olisi koskematonta ja tuottaisi 40 prosentin eläkkeen (vähennettynä kansaneläkkeellä) sen perusteena olevasta palkasta. Virkkunen taas oli esittänyt olemassa olevan järjestelmän kehittämistä laatimalla eräänlaisen puitelain vapaaehtoiselle eläkejärjestelmälle, jossa voisi vapaasti valita eläkevakuutuksen ja eläkesäätiön välillä. Komitean enemmistö oli kuitenkin kallistunut pakollisen vakuutuksen kannalle. Virkkunen kuitenkin korosti, että voimasuhteiden muuttaminen voisi olla mahdollista, jos ”voitaisiin antaa toimihenkilöiden edustajille komiteassa lupaus, että [STK] olisi valmis myönteisessä mielessä neuvottelemaan toimihenkilöjärjestöjen kanssa eläkejärjestelmän yleisestä toteuttamisesta toimihenkilöiden osalta, mikäli komitean ehdotus seuraa vapaaehtoista linjaa”. Eläke-Varma oli luvannut asiantuntija-apua toimihenkilöiden eläkejärjestelmän suunnitteluun.³⁹⁹ Eläke-Varman puoleen oli kääntynyt edellisenä kesänä myös Henkivakuutusyhtiöiden yhdistys kuten edellä huomattiin: Einar Keinänen oli yksi kolmesta asiantuntijasta, jotka laativat yhdistyksen skeptisen lausunnon Pentikäiselle. Ainakin Keinäsen asiantuntemuksen piiriin kuului epäilemättä myös käsitys siitä, kuinka merkittävää liiketoimintaa vapaaehtoinen vakuuttaminen Eläke-Varmalle oli ja olisi ollut.

Virkkunen siis arvioi olevan mahdollista pyrkiä edelleen henkilöstöryhmäkohtaisiin järjestelyihin. Mutta oliko tälle tavoitteelle tosiasiaa tukea työnantajien piirin ulkopuolella? Komitean jäsenistä vaa’anikielenä olivat kansanpuoleen Tienari, maalaisliiton Erkkilä, MTK:n Murén ja TVK:n Halsas. Virkkusen monikkoa (”toimihenkilöiden edustajat”) ei voine tulkita muutoin kuin sekä Halsasta että Tienaria tarkoittavaksi. Tienari saattoi hy-

³⁹⁶ Heikkinen ja Tiuhonen 2009, 392–394; Riihinen 2009, 101–109; Uljas 2012, 161–176.

³⁹⁷ Lapsilisistä Riihinen 2009, 107; kansaneläkemenosta Vauhkonen 2012a, 67.

³⁹⁸ Ahtokari 1988, 236–237.

³⁹⁹ Tapani Virkkusen PM 18.4.1958, liitteenä STK johtokunta 21.4.1958. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

vinkin ymmärtää STK:n kantaa, mutta olisiko Kansaneläkelaitoksen virkamies Halsas ollut taivuteltavissa vapaaehtoisuuden taakse edes TVK-roolissaan? Jos molemmat olisivat asettuneet työnantajien kannalle, olisi tilanne ollut 4–4, ja Murénille ja Erkkilälle olisi jäänyt ratkaisijan asema. Maalaisliiton piirissä vain palkkatyöntekijöihin kohdistuvia etuuksia kuitenkin karsastettiin, kuten edellä vuosilomalain kohdalla kävi ilmi. Virkkusen arvio mahdollisesta enemmistöstä tuntuu siten optimistiselta.

Myös STK:n johtokunta suhtautui Virkkusen ehdotukseen epäillen. Sen epäily ei kuitenkaan perustunut neuvottelutilanteen arvioon, vaan varovaisuuteen sen suhteen, mitä toimihenkilöille mahdollisesti jouduttaisiin hintana lupaamaan. STK:n johtokunta ei aikonut sitoa käsiään ennen kuin aiotun eläkejärjestelmän yksityiskohdista olisi tarkempi kuva. ”[Johtokunta] antoi keskusliiton edustajalle komiteassa ohjeen, että asiasta olisi puhuttava toimihenkilöiden edustajien kanssa ja selvitettävä heille pakollisen eläkejärjestelmän toimihenkilöille tuottamia huononnuksia.”⁴⁰⁰

Virkkusen taktikointi ei tuottanut tulosta; komitean enemmistö päätyi valmistelemaan pakollista ja työnantajien rahoittamaa järjestelmää. Pentikäinen koetti vähentää työnantajapuolen vastustusta korostamalla, että nämä piirteet koskisivat vain vähimmäisetuuksia – vapaaehtoisia lisäetuja voitaisiin rahoittaa yhteisesti. Pakollisen eläkkeen taso olisi 30 prosenttia palkasta ja sitä karttuisi prosentti palkasta vuodessa. Työkyvyttömyyseläkkeeseen laskettaisiin mukaan aika vanhuuseläkeikään saakka, jolloin eläkkeen taso ei kärsisi menetetyistä palvelusvuosista (ns. tuleva aika). Eläkkeen alettua sitä tarkistettaisiin elinkustannusindeksin mukaisesti. Eläkeikä oli vielä tuossa vaiheessa ratkaisematta, mutta kansaneläkkeen 65 vuoden ikärajaa korkeampi 67 vuoden eläkeikä vaikutti vielä mahdolliselta.⁴⁰¹ Vakuutukseen tulisivat kaikki 25 vuotta täyttäneet, yhden vuoden ajan työsuhteessa olleet, eikä eläke-etuuksiin voisi työsuhteen päätyttyä koskea. Voimaantulo olisi takautuva siten, että ennen uuden lain voimaan tuloa palveluista vuosista luettaisiin mukaan puolet. Kustannukset arvioitiin alustavien laskelmien perusteella kolmeksi tai neljäksi prosentiksi palkkasummasta. Porkkanaksi maksajille rahastot lainattaisiin takaisin edullisella korolla – aivan kuten eläkesäätiöissä.

Nämä kaavailut Virkkunen tiedotti STK:n hallitukselle marraskuussa 1959 muistiossa, jossa esitteli – kuten esityslista asian otsikoi – työntekijäin eläkekysymyksen nykyistä vaihetta.⁴⁰² Kielteisiä ja myönteisiä puolia eritellessä muistiossa Virkkunen toi STK:n päättäjille erityisesti takaisinlainauk-

⁴⁰⁰ STK:n johtokunta 28.4.1958. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

⁴⁰¹ Kuinka komitea olisi käytännössä ratkaissut eläkeikien eroavaisuuden, ei käy ilmi. Saattaa olla, että työnantajapuoli piti 67 vuoden ikää esillä puhtaasti neuvottelutaktisista syistä. Sosiaalivakuutuskomiteahan ehdotti vuonna 1954 kansaneläkelain vanhuuseläkeikäksi 67 vuotta, mutta se laski jo hallituksen esityksessä 65 vuoteen.

⁴⁰² T[apani] V[irkkunen] PM 17.11.1959 Työntekijäin eläkekysymyksen nykyisestä vaiheesta. STK:n hallitus 19.11.1959. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

sen mahdollisuuden hyvin myönteisenä seikkana esiin, sillä suurin pelko oli ollut valtion entistään suurempi puuttuminen pääomamarkkinoiden toimintaan, ja siltä oltiin nyt välttymässä. Takaisinlainaus keventäisi sitä paitsi merkittävästi kustannustaakkaa, kun järjestelmä olisi alkuvaiheessa voimakkaasti rahastoiva. Virkkunen nosti esityksessään voimakkaasti esille Ruotsin varoittavan esimerkin, olihan se ollut komiteassakin keskusteltavana.

Ruotsin vuoden 1948 kansaneläkelakia täydentämään rakennettu lakisääteinen lisäeläkejärjestelmä (allmän tilläggspension eli ATP) oli ankarana poliittisen kiistelyn kohteena 1956–59. ATP:n piiriin kuuluivat kaikki 16 vuotta täyttäneet palkansaajat ja yrittäjät, ja se tarjosi 60 prosentin eläkkeen perusteena olevasta palkasta. Eläkepalkka laskettiin 15 parhaan vuoden keskiarvona. Eläikeikä oli liukuva 63 ja 70 ikävuoden välillä, mutta normiksi, johon alkamisajankohdan mukaan mukautettavaa eläkettä verrattiin, oli valittu 67 vuotta. Järjestelmän kustansivat yksin työnantajat, mutta sen hallinnosta ja vakuutusmaksutulojen käsittelystä vastasi Riksförsäkringsverket-niminen keskusvirasto. Kiivaan poliittisen taistelun jälkeen laiksi säädettävä eläkejärjestelmä valittiin kansanäänestyksellä, jossa ruotsalaiset työnantajat olivat tukeneet vapaaehtoista ryhmäeläkevakuutusta ja hävinneet. Ruotsin teollisuusyrittäjät joutuivat kuitenkin käytännössä rahoittamaan myös toimihenkilöiden erillisen eläkejärjestelmän (Industrins tjänstepension ITP).⁴⁰³

Vaikka Suomessakin nyt oltiin menossa kohti pakollista järjestelmää, näki Virkkunen etuna kuitenkin sen, ettei komitean enemmistö pyrkinyt muodostamaan valtiovallan määrättävissä olevaa rahastoa, vaan oli valmis jättämään kertyvän pääoman ”elinkeinoelämän omaan hallintaan”. Uusilta kustannuksilta työnantajat eivät Virkkusen arvion mukaan voineet kuitenkaan välttyä, eikä hän pitänyt todennäköisenä, että eläkemaksut hillitsisivät palkankorotusvaatimuksia, vaikka sellaisiakin näkemyksiä oli komiteassa esiintynyt.⁴⁰⁴

Koska komitea ei ollut vielä lyönyt linjaratkaisujaan lopullisesti lukkoon, ei STK:n hallitukseen otanut asiaan vielä kantaa, vaan tyytyi toteamaan, että ottaisi asian käsittelyyn vielä ”ennen kuin se tulee lopulliseen ratkaisuvaiheeseen”. Wärtsilän vaikutusvaltainen pääjohtaja Wilhelm Wahlforss kuitenkin muistutti kokouksessa, että työnantajakohtaiset edut olivat tärkeä osa tehdasyhteisöihin ja teollisuuden sosiaaliseen toimintaan perustunutta työnantajapolitiikkaa. Pakollinen ja koskematon eläke ei olisi yhteensopiva tämän politiikan kanssa, eikä omaksutusta linjasta ollut Wahlforssin mielestä syytä luopua.⁴⁰⁵

STK:n hallituksen odottama lopullinen ratkaisuvaihe koettiin, kun eläkekomitea jätti mietintönsä elokuussa 1960. Tässä vaiheessa vuosilomalaki ja työttömyyskassalaki olivat siis päässeet maaliinsa, ja niihin liittyvät opetusset käytettävissä. Eläkekomitean mietinnössä esitettiin vanhuuseläke alka-

⁴⁰³ Hannikainen 2012b, 340.

⁴⁰⁴ T[apani] V[irkkunen] PM 17.11.1959 Työntekijäin eläkekysymyksen nykyisestä vaiheesta, sitaatti s. 3. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

⁴⁰⁵ STK hallitus 19.11.1959. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

vaksi 65-vuotiaana, mutta muilta osin marraskuussa 1959 kaavailut yksityiskohdat olivat ennallaan. STK:n hallitus kokoontui eläkeasian äärelle jälleen marraskuussa. Keskusliiton johtokunta valmisteli asiaa 7.11.1960 ja hallitus kokonaisuudessaan kaksi viikkoa myöhemmin. Vuorineuvos Wahlforss toisti vuotta aiemmin sanomansa: eläkeoikeuden koskemattomuutta olisi vastustettava, sillä sen toteutuessa ”eläke ei enää pidätä ihmistä samassa yrityksessä”. Wahlforss ei myöskään uskonut, että koskematon eläke olisi toteutettavissa ilman ”keskuskassaa”. Hän arvioi hajautetun toimeenpanon johtavan ennen pitkää valtiojohtoiseen järjestelmän kansaneläketurvan tapaan.⁴⁰⁶

Kokouspöytäkirja jatkuu: ”[j]ohtaja Virkkunen myönsi [Wahlforssin] esittämät näkökohdat eläkkeiden koskemattomuuden osalta”. Mitä Virkkunen oikeastaan myönsi? Ensinnäkin on huomattava, että Wahlforss ei puhunut elatusvelvollisuudesta, johon Päivi Uljas hänen puheenvuoronsa kontekstoi⁴⁰⁷, vaan työnantajan vapaaehtoisista eläkejärjestelyistä osana sosiaalitoiminnan kokonaisuutta. Näillä järjestelyillä vahvistettiin ydintyöväen pysyvyyttä yhtiössä. Toki työnantajakohtaisten etuuksien (ehkäisevä) vaikutus kaikkien työntekijäryhmien työmarkkinaliikkuvuuteen oli selvää, siksihän niitä oli rakennettu vuoden 1918 kokemusten jälkeen, ja yhtä lailla koskemattoman eläkeoikeuden (lisäävä) vaikutus liikkuvuuteen oli likimain itsestäänselvyys. Wahlforssin ensisijaisena huolena oli kuitenkin tietyn rajatun joukon liikkuvuus. Tämän joukon liikkuvuuden lisääntyminen ei kuitenkaan huolettanut muita STK:n johdon jäseniä samassa määrin. Miksi ei?

Jukka-Pekka Pietiäisen mukaan Liiketyönantajien keskusliitto ”ei halunnut ehdottomasti vastustaa” ehdotettua järjestelmää, koska vuonna 1954 avattujen yhteispohjoismaisten työmarkkinoiden oloissa työvoiman liikkuvuus kasvaisi joka tapauksessa. Pietiäinen tulkitsee, että suomalaiset työnantajat näkivät joutuvansa kilpailemaan palkoilla ja sosiaalisissa eduilla toisten Pohjoismaiden yritysten kanssa.⁴⁰⁸ Todellista pohjoismaista kilpailua työvoimasta ei kuitenkaan nähty ennen 1960-luvun loppua, jolloin ruotsalainen teollisuus rekrytoi suomalaisia sankoin joukoin. 1950-luvulla työvoimaa sinänsä riitti Suomessa, mutta työnantajien huolena oli ammattitaitoisen työvoiman saanti.

Pietiäisen tulkintaa voi kuitenkin täydentää huomauttamalla, että alemmat työvoimakustannukset puolestaan olivat tuotemarkkinoilla kilpailuetu, jota suomalainen vientiteollisuus oli hyödyntänyt pitkään. Kilpailu työvoimakustannuksia painamalla avaakin kiintoisan näkökulman työnantajien keskusjärjestön toimintaan. Wahlforss esitteli puheenvuoronsa aluksi perusteellisesti johtamansa Wärtsilän omaa eläkejärjestelmää tarkoituksenaan alleviivata sitä, että myös vapaaehtoista tietä päästiin sosiaalisesti kestäviin tuloksiin. STK:n politiikkana oli muutenkin korostaa sitä, kuinka erityisesti suuryritykset tunsivat vastuunsa ja käyttivät huomattavia rahasummia sosi-

⁴⁰⁶ STK hallitus 24.11.1960. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

⁴⁰⁷ Uljas 2012, 217.

⁴⁰⁸ Pietiäinen 1995, 226.

aalisen turvallisuuden luomiseen osana työsuhdetta. Kolikon kääntöpuoli on kuitenkin ilmeinen: jotkin yritykset ottivat kannettavakseen kustannuksia, joita ne eivät ainakaan teoriassa voineet säilyttää kotimaisille kilpailijoilleen. On ajateltavissa, että vaikkapa Wärtsilän kilpailijat metalliteollisuudessa olisivat luopuneet sosiaalitoiminnastaan ja siten saavuttaneet hintakilpailukykyä suhteessa Wärtsilään. Toisaalta taas ainakin tekstiiliteollisuudessa oli kokemusta 1920-luvun alusta toisensuuntaisesta kustannuskilpailusta. Lapinniemen puuvillatehtaan itsenäisesti käyttöön ottama bonuspalkkausjärjestelmä houkutteli Finlaysonin osaavia naisia kilpailijan töihin, mihin Finlayson vastasi kehittämällä oman bonusjärjestelmän ja hinnoitteleamalla sen Lapinniemeä korkeammalle.⁴⁰⁹

Se, että tämä näkökohta ei tullut Wahlforssin puheessa esiin, voi johtua ainakin kahdesta seikasta. Ensinnäkin syynä voi tietenkin olla se, että sosiaalitoiminnan aiheuttamilla työvoimakustannuksilla ei ollut olennaista vaikutusta Wärtsilän tuotteiden hinnoitteluun eikä niistä luistamalla voinut saavuttaa kilpailuetua. Toinen syy voisi olla, että teollisuudenalakohtainen solidaarisuus oli saatu riittävän vahvaksi eikä hintojen polkemista tarvinnut pelätä; vaikutusvaltaisen puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto laski, että alan työntajien järjestäytymisaste oli täydet sata prosenttia.⁴¹⁰ STK:n näkökulmasta jää askarruttamaan, eikö pakollisen järjestelmän hyvänä puolena olisi voinut nähdä sen, että se säilytti saman kustannuksen tasaisesti kaikkien niskaan. Kukaan STK:n johdon jäsenistä ei kuitenkaan käyttänyt tätä argumenttia ainakaan niin, että se olisi tullut kirjatuksi pöytäkirjaan. Myöhemmin vapaamatkustajuus suhteessa työnantajaedunvalvontaan kylläkin nousi esille, mutta tavallaan päinvastaisessa mielessä. Helmikuussa 1965 STK:n johtokunta nimittäin kiinnitti huomiota siihen, kuinka ongelmallista on, että pienet yritykset ”seurailivat” STK:n linjaa työehtosopimuksissa mutta eivät joutuneet kantamaan edunvalvonnan kustannuksia järjestön jäsenenä.⁴¹¹

Kolmas ja kenties ratkaisevin näkökohta liittyy kaavailtujen eläkeetuuksien ulottuvuuteen. Työnantajakohtaisten etuuksien eräs ominaisuus oli niiden valikoivuus. Työnantajilla ei suinkaan itsestäänselvästi ollut kiinnostusta ”pidättää” kaikkia palveluksessaan olevia yrityksen palveluksessa vanhuuden päiviin saakka. Pitkien työurien edullisuus korostui työnantajan näkökulmasta lähinnä silloin, kun kyseessä oli toimihenkilö, jolla oli hallussaan yrityksen toiminnan kannalta keskeistä informaatiota, tai erityisen ammattitaitonsa vuoksi vaikeasti korvattava työntekijä. Ammattitaidon erityisyyden määrittelyssä esimerkiksi sukupuoli oli varsin merkitsevä tekijä.⁴¹²

Kun komitean enemmistö oli nyt siis ajamassa kaikkiin yksityisessä työsuhteessa oleviin ulottuvaa eläkejärjestelyä, eivät liikkuvuuteen tai sen ehkä-

⁴⁰⁹ Suoranta 2009, 129–133.

⁴¹⁰ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvosto 23.11.1955. Hallintoneuvoston pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

⁴¹¹ STK:n johtokunta 3.2.1965. Johtokunnan pöytäkirjat 1963–1965. STK:n arkisto, EK.

⁴¹² Suoranta 2009, 55–61, 180.

semiseen liittyvät syyt olleet yhtä olennaisia kuin vapaaehtoisissa järjestelyissä. Ja täsmälleen tästä syystä työnantajajohtajien katse kiinnittyi kaikkein tarkimmin kysymykseen siitä, voisivatko toimihenkilöt säilyttää myös uuden järjestelmän puitteissa työntekijöitä paremmat etuudet. Oliko olemassa vaara, että nämä valuisivat työntekijöille osana työehtosopimusneuvotteluja? Ongelma ratkaistiin Virkkusen ehdotuksesta siten, että päätettiin suositella jäsenyhtiöille toimihenkilöetuuksien järjestämistä uudelleen tulevan lain tasolle. Ylittävät etuudet ryhdyttäisiin sitten rahoittamaan osin toimihenkilöiden itsensä maksuilla. Tämän arveltiin riittävän pelottamaan työntekijäjärjestöt vaatimasta vastaavia etuuksia kaikille yrityksen työntekijöille.⁴¹³

Vertailu Ruotsiin oli jatkuvasti läsnä STK:n johdon keskusteluissa. Kaikissa esittelymuistioissa viitattiin rutiininomaisesti Ruotsissa saatuihin kokemuksiin ja arvioitiin, voisivatko suomalaiset työnantajat saavuttaa etua seuraamalla vai välttämällä naapurimaan esimerkkiä. Vertailutieto oli monella tavalla läsnä myös komitean työssä, ja itse asiassa STK oli saanut komiteassa läpi lupauksen siitä, että suomalaisia työnantajia ei rasi tettaisi enempää kuin kilpailijoita omissa maissaan.⁴¹⁴ Ruotsalaisten työnantajien näkemykset olivat STK:n päätöksenteossa myös hyvin konkreettisesti mukana, sillä Ruotsin työnantajaliiton (SAF) toimitusjohtaja Bertil Kugelberg kirjoitti huhtikuussa 1960 Johan Nykoppille, että Suomessa suunniteltu eläkejärjestelmä vaikutti selvästi paremmalta kuin Ruotsissa omaksuttu. Kugelberg piti erityisen hyvänä suunnittelua osittain rahastoivaa tekniikkaa samoin kuin etuuksien kohtuullista (*”rimlig”*) tasoa.⁴¹⁵

Muistelmakirjallisuudessa ruotsalaisen työnantajajohtajan viesti on saanut varsin suuren painon. Teivo Pentikäinen arvioi nimenomaan Kugelbergin ”vierailun” (tarkkaan ottaen Kugelberg ei siis vierailut STK:ssa vaan lähetti kirjeen) saaneen ”jääräpäisimmätkin kaksikieliset vuorineuvokset” taipumaan kannalle, jota Pentikäisen tulkinnan mukaan Virkkunen jo vahvasti edusti.⁴¹⁶ Kiinnostavaa sinänsä, Kugelbergin kirje Nykoppille alkaa viittauksella siihen, että hän (Kugelberg) *”har just fått erfara den lösning av pensionsfrågan, som Ni tyckas bli eniga i Finland”*. Avaus saa kysymään, kirjoittiko Kugelberg sittenkin oma-aloitteisesti. Jos Nykopp olisi pyytänyt häneltä neuvoa, eikö vastauskirje olisi luontevasti alkanut kiitoksella toisen kirjeestä? Hallinnon pöytäkirjat eivät paljasta, minkälaisen aloitteellisuuden seurauksena ruotsalaiskollega kirjeensä laati, mutta kirjeen tarkoitus on toki ilmiselvää. Kugelberg piti suomalaista suunnitelmaa parempana kuin sitä, joka oli toteutunut hänen kotimaassaan.

⁴¹³ STK:n johtokunta 7.11.1959. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK; Sosiaalitoimikunta 5.2.1960. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat. STK:n arkisto, ELKA; vrt. STK:n kiertokirje no 120/1962 (14.3.1962). STK:n arkisto, ELKA.

⁴¹⁴ Pentikäinen 1997, 36.

⁴¹⁵ Bertil Kugelberg till Johan Nykopp 19.4.1960. Liitteenä STK:n hallitus 18.1.1961. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

⁴¹⁶ Ahtokari 1988, 240; Pentikäinen 1997, 31.

Toinen kiinnostava seikka kirjeessä liittyy sen ajoitukseen. Kirje on päivätty 19. huhtikuuta 1960, ja tekstistä käy ilmi, että Kugelbergin käytössä on ollut melko yksityiskohtainen selostus komitean kaavaileman eläkejärjestelmän sisällöstä. Komiteanmietinnön luonnos se ei kuitenkaan ole voinut olla, sillä sitä ei ollut käännetty ruotsiksi. Oletettavasti hän on saanut informaation suoraan Virkkuselta, mikä myös selittäisi sen, miksi hän ei ole muotoillut kirjettä Nykoppille vastaukseksi. Mutta mistä Kugelberg on tulkinut huhtikuussa 1960, että ehdotetusta järjestelmästä saavutettaisiin yksimielisyys (*"tyckas bli eniga"*)? STK:n hallitus tai johtokunta ei käsitellyt asiaa ennen saman vuoden syksyä, ja edellisen marraskuun kokouksen perusteella ei ollut selvää, että keskusliiton hallinnossa järjestelmä saisi jakamatonta kannatusta, puhumattakaan tietysti siitä, että eduskunnan enemmistö asettuisi sen taakse. Jos Virkkunen oli asettanut päämääräkseen taivutella STK:n kriittiset vuorineuvokset uuden eläkelain taakse – kuten Pentikäinen tilannetta tulkitsee – voisi olla ymmärrettävä, että hän olisi Kugelbergiä informoidessaan painottanut omaa tilannekuvaustaan hieman toivomuksen suuntaan. Pyrkimys varmistaa myönteisen sävyinen viesti voisi selittää myös sen, miksi Kugelbergin saamassa informaatioissa aivan ilmeisesti oli liioiteltu rahastoinnin merkitystä tulevassa järjestelmässä (*"när Ni nu lyckas att få huvuddelen av finansiering grundad på premiereservmetod"*).

Mutta palatkaamme ”jääräpäisiin kaksikielisiin vuorineuvoksiin”. Eläkekomitean mietintö siis valmistui ja luovutettiin elokuussa 1960 sosiaaliministerille, ja STK:n hallinnossa asiaan perehdyttiin saman vuoden marraskuussa. Silloin asia jäi pöydälle mm. Wahlforssin ilmaisemien huolien vuoksi. Päätöksen hetki tuli tammikuussa 1961, kun keskusliiton oli annettava lausunto komiteanmietinnöstä. Virkkunen valmisteli kokoukseen muistion, jossa selosti jäsenyritysten luona käydessään saamiaan tietoja työntekijöiden liikkuvuudesta. Oli nimittäin käynyt ilmi, että eläkeoikeuden koskemattomuus merkitsi tietojenvaihtoa työnantajien ja eläkelaitosten kesken, jotta ansaitut eläkkeet kohdistuisivat oikealle työntekijälle. Tätä rekisterinpitoa varten komitea oli ehdottanut perustettavaksi erityisen laitoksen, eläketurvakeskukseen. Jotkut STK:n jäsenet pelkäsivät kasvavaa paperisodan taakkaa, ja Virkkunen sai tehtäväkseen selvittää asiaa.

Tiedustelu Finlayson-Forssan, G. A. Serlachiuksen ja Wärtsilä-yhtymän toimipaikkoihin tuotti tulokseksi, että lain piiriin kuuluvaksi suunnitellussa työntekijäryhmässä (25 vuotta täyttänyt, yli vuoden kestänyt työsuhde) työsuhteista oli vuonna 1959 päättynyt noin neljä prosenttia. Tämän suuruusluokan tietojen toimittaminen ei Virkkusen arvion mukaan voisi osoittautua ylivoimaiseksi, semminkin kuin asiantuntijalausunnon asiasta antanut Eläke-Varman Aminoff piti toimitettavien tietojen muotoa niin yksinkertaisena, ettei ilmoitusliikenne vaatisi ainakaan suuremmissa yrityksissä juuri uudistuksia ”työntekijäin kortistoon”.⁴¹⁷

⁴¹⁷ C. G. Aminoff Tapani Virkkuselle 4.1.1961. Liite STK:n hallitus 18.1.1961. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

Mutta periaatteellinen kysymys oli vielä ratkaisematta. Muistiossaan Virkkunen argumentoi yksiselitteisesti: ”uuden eläkejärjestelmän toteuttamiseen ilman koskemattomuusperiaatetta ei näytä olevan poliittisia mahdollisuuksia.” Jos STK vastustaisi koskemattomuutta, saisivat keskitetyn rahastoinnin kannattajat mainion asean, Virkkunen varoitti STK:n hallintoa. Järjestelmän toteutuksen hajautus ja eläkkeiden koskemattomuus olivat siis saman kolikon puolet, ja kamppailu koskemattomuudesta oli oikeastaan jo hävitty, kun komitea oli kallistunut pakollisen järjestelmän puoleen. Nyt oli koetettava pelastaa, mitä pelastettavissa oli: rahastoinnista kertyvän sijoitusvarallisuuden ohjaaminen yksityiselle sektorille samoin kuin pyrkimys saada työntekijät mukaan maksajiksi olivat ensisijaisen tärkeitä kysymyksiä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi kannatti Virkkusen arvion mukaan hakeutua yhteistyöhön työntekijäjärjestöjen kanssa.⁴¹⁸

Virkkusen argumentit vaikuttivat, kun toimitusjohtaja Nykopp vielä painotti, että vakuutusyhtiöt pitivät ehdotetun järjestelmän toteuttamista täysin mahdollisena. Wahlforss ja teollisuusneuvos Lampi ilmoittivat hallitukselle tutustuneensa ehdotukseen tarkemmin vasta edellisen hallituksen kokouksen jälkeen ja tullessa nyt siihen tulokseen, että suhtautumalla ehdotukseen myönteisesti ja pyrkimällä yhteistyöhön SAK:n kanssa voitaisiin saavuttaa, jollei paras mahdollinen, kuitenkin hyvä lopputulos. Vuorineuvos Hernberg puolestaan korosti keskitetyn rahastoinnin välttämisen olevan kaikkein tärkein asia ja siksi olevan keskeistä, että ”asiasta kiinnostuneet piirit” saataisiin uskomaan hajautetun järjestelmän mahdollisuuksiin. Päätökseksi tuli, että STK suhtautuu esitykseen myönteisesti ja pyrkii varmistamaan neuvotteluihin SAK:n kanssa ”myönteisen ja järkevän” tuloksen.⁴¹⁹

Tätä kantaa ei ole perusteltua kutsua niin yksiselitteisesti myöntäväisyyslinjaksi kuin Tapio Bergholm tekee. Bergholm korostaa STK:n johdon halua vaalia eläkekomiteassa syntynyttä yksimielisyyttä, mutta jättää huomiotta sen, että työnantajat valmistautuivat nimenomaan jatkoneuvotteluihin, joita käytäisiin eduskuntakäsittelyn ohessa. Neuvotteluasetelmathan olivat tässä vaiheessa jo selvillä, sillä – hieman samoin kuin vuosilomalain tapauksessa – SAK oli julkistanut oman lausuntonsa komiteamietinnöstä ja tehnyt selväksi, ettei 30 prosentin tavoitetaso vanhuuseläkkeessä riittänyt sille.⁴²⁰

6.3 TYÖELÄKKEET EDUSKUNNASSA

Yksityisen sektorin työntekijöiden eläketurva oli ollut läheinen asia eläkekomitean 1956 asettaneelle Fagerholmin hallitukselle – tai ainakin sen puna-

⁴¹⁸ PM (Tapani Virkkunen) 12.1.1961 koskemattomuusperiaatteesta työsuhde-eläkkeissä ja Keskusliiton lausunnosta eläkekomitean mietinnön johdosta. Liite STK:n hallitus 18.1.1961. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

⁴¹⁹ STK:n hallitus 18.1.1961. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

⁴²⁰ Bergholm 2007, 157.

multakokoonpanon puolikkaalle. Vuoden 1961 alkaessa maassa oli kuitenkin V. J. Sukselaisen johtama maalaisliittolainen vähemmistöhallitus. Sukselainen ei aikonut antaa MTK:n ja maalaisliiton vastustamaa lakiesitystä, vaativatpa työväen edustajat parlamentin sisä- ja ulkopuolella sitä kuinka äänekäästi hyvänsä.⁴²¹ Kun tasavallan presidentti ei maininnut eläkeasiaa puheessaan valtiopäivien avajaisissa tammikuussa 1961, pääteltiin puolueissa, että hallituksen esitystä ei tulisi. Niinpä kaikki puolueet maalaisliittoa lukuun ottamatta jättivät omat aloitteensa, ja helmikuun 21. päivän täysistunto lähetti työväenasiainvaliokuntaan kuusi työntekijäin eläkelakia tarkoittavaa aloitetta ja vielä Nestori Kaasalaisen (ml) toivomusaloitteen, jolla tavoiteltiin maataloustyöväen eläketurvan lakisäateistämistä.⁴²²

Lakialoitteet eivät juuri poikenneet Pentikäisen komitean mietinnön peruseriaaiteista; kokoomuksen aloite toisti itse asiassa komitean mietinnön ehdotukset sellaisinaan. Merkittävimmin mietinnöstä poikkesi kansandemokraattien aloite, joka ainoana esitti eläketurvan järjestämistä Kansaneläkelaitoksen avulla. SKDL:n aloite ehdotti myös muutoin tuntuvia muutoksia kuten eläkeiän laskemista 60 vuoteen. Kokoomus ja RKP olisivat tyytyneet 30 prosentin tavoitetasoon eläkkeissä, muut halusivat nostaa eläketason 40 prosenttiin ja vastaavasti ansainta-ajan 40 vuoteen. Samoin alaikäraja haluttiin laskea 21 ikävuoteen. RKP korosti vapaaehtoisen lisäturvan mahdollisuutta, kansanpuolue puolestaan olisi jakanut pakollisenkin turvan kustannuksia kahdeksasosan verran työntekijöille.

Lyhyissä työsuhteissa olevien jääminen pakollisen eläketurvan ulkopuolelle oli kaikkien ryhmien mielestä ongelma. Kyse oli huomattavasta väestöryhmästä, joka hankki toimeentulonsa monesta eri lähteestä, tavallisimmin pienviljelystä ja metsätöitä yhdistelemällä. Kaupungeissa alle vuoden työsuhteet olivat eritoten satamien ja rakennusten työntekijöiden kohtalona. Kansandemokraattien mielestä mitään työsuhteen kestoon liittyviä rajoituksia ei tarvittu. SDP:n ja RKP:n aloitteissa ongelma olisi ratkaistu lyhentämällä karenssi puoleen vuoteen, TPSL:n aloitteessa kolmeen kuukauteen.

SKDL yritti aloitteessaan palautella kansaneläkereformin tunnelmia, ehkä toivoen tukea maalaisliitolta. SKP:n pääsihteerin Ville Pessin ensimmäisenä allekirjoittamassa aloitteessa valiteltiin eläketurvan hidasta voimaantuloa ja huomautettiin, että komitean mietinnössä esitettiin samanlaisia ideoita kuin vuoden 1954 hallituksen esityksessä kansaneläkelain uudistamiseksi. Rahastointi tyrmättiin silloin epätarkoituksenmukaisena, kansandemokraatit muistuttivat, ja nyt siihen tulisi vielä päälle hajautettu organisaatiokin.

SDP sen sijaan kulki päinvastaiseen suuntaan ja ehdotti, että eläkevakuutusliike sallittaisiin vakuutusyhtiölain muutoksella myös tapaturmavakuutusyhtiöille. Kilpailun lisääminen henkivakuutusyhtiöitä laajemmalle varmistaisi hajautetun rakenteen kustannustehokkuuden, aloitteessa perusteltiin. SDP:n asiantuntijana oli ollut Vakuutusyhtiöiden keskusliiton toimitusjohta-

⁴²¹ Uljas 2005, 174–175.

⁴²² VP 1961, 21.2.1961; VP 1961, Lakial. 150–155, Toiv.al. 464.

ja Tauno Suontausta.⁴²³ Vakuutusalan asiantuntemus näkyi ehkä siinäkin, että SDP ja molemmat kansanpuolueet ehdottivat eläkkeiden tarkistamista palkkatason, ei elinkustannusten muutoksen mukaan.

Työväenasiainvaliokunta aloitti työsuhde-eläkkeiden käsittelyn 19.4.1961. Voimatasapaino valiokunnassa jakautui niin, että SDP:llä, SKDL:llä ja maalaisliitolla oli kullakin 4 paikkaa, kokoomuksella kaksi ja molemmilla kansanpuolueilla sekä TPSL:llä yksi paikka kullakin. Vasemmistopuolueilla oli näin valiokunnassa yhden äänen enemmistö, mutta puolueiden suhde oli toisinto työttömyyskassalain käsittelystä: SDP ja SKDL eivät mahtuneet samalle puolelle pöytää. Käsittelyn pohjaksi päätettiin äänestysten jälkeen ottaa SDP:n aloite, mutta kansandemokraattien pitäessä loppuun saakka kiinni omasta aloitteestaan järjestelmän perusluonteesta käytiin pitkään keskustelua.

Vakuutusyhtiöiden kannat esittivät vakuutusjohtajat J. E. Mäntylä, C. G. Aminoff ja Viljo Keinänen, jotka kiittelivät komiteaa erinomaisesta työstä ja vakuuttelivat, että vakuutusyhtiöiden hoidossa pakollinenkin eläketurva tulisi asiallisesti ja tehokkaasti hoidetuksi. Pieni kilpailu Kansaneläkelaitoksen kanssa olisi vain terveellistä, vastasi Eläke-Varman toimitusjohtaja Aminoff kansandemokraattien epäileviin kysymyksiin. Kansaneläkelaitoksen osastopäälliköiden Tauno Jylhän ja Alpo Noposen mielestä sen sijaan hajautus tulisi väistämättä kalliimmaksi kuin asioiden antaminen keskitetyn laitoksen käsiin. Sitä paitsi komitean kaavailema eläketurvakeskushan olisi käytännössä vain uusi osasto Kansaneläkelaitokseen.⁴²⁴

Toinen laaja yleiskeskustelu valiokunnassa käytiin siitä, oliko oikein keskittyä palkkatyöntekijöiden ja siis lähinnä asutuskeskusten väen vanhuudenturvan parantamiseen. Lakialoitteessaan kansanpuolueen Juho Tenhiälä oli viitannut siihen, että tasaetuksiin perustuva kansaneläke suosi maaseutua, jossa elinkustannukset olivat alemmat kuin kaupungeissa.⁴²⁵ Samaa seikkaan viittasi myös STK:n Virkkunen käydessään valiokunnan kuultavana kannattamassa komitean esittämiä ajatuksia. Maalaisliiton Atte Pakkanen ei voinut hyväksyä tällaista väitettä, ja kun asiat eivät muuten oikein edenneet, ehdotti kokoomuksen Juha Rihtniemi tutkimustiedon hankkimista asiasta esimerkiksi Pekka Kuuselta. Kuusta ei kuitenkaan vaivattu, vaan tietoa tarjosi Kansaneläkelaitoksen Tauno Jylhä, joka tilastojen valossa asettui tukemaan Tenhiälän ja Virkkusen väitettä, joskin tiedemiehen varauksellisuudella.⁴²⁶

⁴²³ Vrt. Miettinen 2001, 27.

⁴²⁴ VP 1961 Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirja 26.4.1961 (Jylhä, Noponen), 9.5.1961 (Aminoff, Keinänen, Mäntylä, Noponen), 10.5.1961 (Jylhä). Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

⁴²⁵ VP 1961, Lakial. No 154.

⁴²⁶ VP 1961, Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirja 26.4.1961 (Rihtniemi), 26.4.1961 (Jylhä). Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

Ensimmäinen varsinainen kiista valiokunnassa syntyi ikärajoista. 25 vuoden alaikäraja vakuuttamisvelvollisuudelle kannatti kuulluista asiantuntijoista vain Liiketyönantajain ja Maataloustyönantajain keskusliitot. STK:n Virkkunenkin ilmoitti heti, että alempi ikä sopi STK:lle. Valiokunta ratkaisi ongelman asettamalla kaksi eri ikäraja: vakuuttamisvelvollisuus alkaisi 18 ikävuodesta, jolloin myös oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen alkaisi, mutta vanhuuseläke alkaisi karttua vasta 23 vuoden iässä. Ajatus oli esitetty jo SDP:n aloitteessa, mutta Teivo Pentikäinen muotoili yksityiskohtaiset pykälät pikavauhtia valiokunnan toukokuun 12. päivän kokoukseen.

Toinen kiistakysymys oli lyhytaikaisten työsuhteiden eli ns. kausiluonteisten alojen kohtalo. Pentikäinen kertoi valiokunnalle, että alle vuoden työsuhteet jäivät komiteamietinnöstä äänestyksen tuloksena pois. Ilmeisesti Pentikäinen itse oli ollut hävinneellä puolella, sillä hänellä oli esittää välittömästi korjausehdotus. Kausiluontoisia aloja varten voitaisiin perustaa erikoiskassa Merimieseläkekassan tapaan. Rahoitustakin Pentikäinen kaavaili molempien osapuolten kannettavaksi, kunhan järjestelmän yksityiskohdista vain ensin sovittaisiin järjestöjen kesken. Tekniikka olisi kyllä järjestelykysymys, Pentikäinen lupasi.⁴²⁷

Kausityöntekijöiden asiaa sitkeästi ajanut SKDL:n Janne Mustonen tarttui heti puheeseen ja tiedusteli, eikö Pentikäinen voisi laatia pykäläluonnoksia seuraavaan kokoukseen. Pentikäinen teki työtä käskettyä ja luonnosteli erilaisia vaihtoehtoja pykäläksi kausityöntekijöiden eläketurvan järjestämisestä. Niissä lähdettiin siitä, että lyhyet työpätkät laskettaisiin yhteen ja työeläketurva maksettaisiin niistä muodostuvan työsuhteen keston perusteella. Maalaisliiton Atte Pakkanen kuitenkin arveli, ettei näin kovalla kiireellä kyettä ratkaisemaan asiaa, joka oli osoittautunut komitealle ylivoimaiseksi. Metsä- ja uittotyöntekijöiden eläketurvan järjestäminen oli maalaisliiton myönteisen suhtautumisen kannalta ratkaisevan tärkeää, Pakkanen korosti.⁴²⁸ Kansandemokraatteja lukuun ottamatta muut yhtyivät Pakkanen kantaan, ja valiokunnan mietintöön kirjattiin asiasta säädettävän erikseen.⁴²⁹

Kolmas keskeinen kysymys oli eläketurvan taso. Haarukaksi oli muotoutunut 30–40 prosenttia. Kuultujen asiantuntijoiden enemmistö piti alempaa lukua riittämättömänä, vaikka se yhdessä kansaneläkkeen ja progressiivisen verotuksen kanssa tuottaisikin kaikkein pienituloisimmille kohtuullisen vanhuudenturvan. Valiokunnassa 30 prosentin kannalla olivat ratkaisevassa äänestyksessä vain maalaisliiton ja kokoomuksen edustajat, joten päätökseksi

⁴²⁷ Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirja 10.5.1961 Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

⁴²⁸ Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirja 16.5.1961. Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

⁴²⁹ Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirja 17.5.1961. Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

tuli korkeampi taso.⁴³⁰ Samalla ansainta-aika kuitenkin nostettiin neljäänkymmeneen vuoteen.

Työväenasiainvaliokunnan mietintö oli lopulta samanlainen kompromissi sosiaalidemokraattien ja porvarillisten ryhmien välillä kuin työttömyyskassalaki oli ollut. Komiteamietinnön periaatteet säilyivät siinä ennallaan, mutta eläkkeen tavoitetasoa korotettiin, sen ansainta-aikaa pidennettiin ja eläkkeen karttumisen alaikäraja laskettiin. Lisäksi eläkkeiden ostovoiman säilymistä päätettiin huolehtia palkkaindeksillä elinkustannusindeksin sijaan. Tämänsisältöinen kompromissi piti myös täysistunnossa kansandemokraattien ja sosiaalidemokraattisen opposition katkeransävyisistä vinoiluista huolimatta. Työeläkelaki hyväksyttiin kesäkuun alussa, ja sen voimaantulon ajankohdaksi säädettiin 1.7.1962.⁴³¹

Työeläkekompromissi syntyi verraten vaivattomasti. Kirjallisuudessa vaivattomuuden selitykseksi on tarjottu ns. Kämpin kerhoa eli työväenasiainvaliokunnan sosiaalidemokraattien ja kokoomuslaisten kokoontumista kyseiseen hotelliin hiomaan kompromissia työeläkelaista.⁴³² Suurta draamaa kerhoon on kuitenkin turha liittää, sillä kokoomukselle työeläkekomitean mietintö kelpasi joka tapauksessa. Yksityisiin vakuutusyhtiöihin rahastoitavissa työeläkkeissä oli riittävästi yksilöllisyyden tuntua, että puolue saattoi ajatella järjestelmän toteuttavan sille tärkeää oman vastuun periaatetta. Samaan yhteyteen on liitetty myös muistitieto jonkinlaisesta lehmänkaupasta maalaisliiton kanssa.⁴³³ Sellainen ei tunnu todennäköiseltä, sillä on varsin vaikea nähdä, mistä eduista olisi ollut kysymys ja ketkä niistä olisivat sopineet. Mahdollista lienee, että muistikuvissa ovat perusteettomasti limittyneet työeläkekysymyksen kanssa lähes samanaikaiset, mutta ratkaisevilta osin vuonna 1960 käydyt keskustelut työttömyyskassoista ja EFTA-neuvotteluista, joihin kumpaankin liittyi hallituspoliittinen ulottuvuus.⁴³⁴

Hyväksyessään työeläkelain eduskunta edellytti hallitukselta esitystä lyhytaikaisten työsuhteiden eläketurvasta. Niin sanottujen kausialojen eläketurvaa pohtiva komitea aloitti työnsä jo ennen kuin työeläkelaki oli vahvistettu, ja siihen tulivat jäseniksi työnantajia edustamaan STK:n toimitusjohtaja Johan Nykopp sekä Arvi Aaltonen Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitosta. Työntekijöitä edustivat SAK:n Uuno Hiironen ja Maaseututyöväen puheenjohtaja Niilo Hämäläinen. Ainoa kansanedustaja joukossa oli maalaisliiton Matti Kekkonen.

⁴³⁰ Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirja 16.5.1961 Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

⁴³¹ VP 1961, 30.5.1961, 899–911, 2.6.1961, 1063–1082.

⁴³² Ahtokari 1988, 256–258; Niemelä 1988, 123; Mansner 1990, 467; Koivisto 2006, 151; vrt. Bergholm 2007, 158.

⁴³³ Smolander 2000, 106–149; Hokkanen 2002, 491–450; Koivisto 2006, 156–162; vrt. Bergholm 2007, 159.

⁴³⁴ Jensen-Eriksen 2007, 122–139; Aunesluoma 2011, 202.

Tämä pieni komitea valmisteli erillislain osin niille periaatteille, joita Pentikäinen oli esitellyt jo keväällä 1961 työväenasiainvaliokunnassa, ja ilmeisesti siis pohtinut mielessään jo aiemminkin. Keskeisin oivallus nyt oli jättää aika kokonaan huomiotta eläkeoikeuden synnyttäjänä ja keskittyä vain monesta lähteestä tulevien palkkojen rekisteröimiseen ja yhteen laskemiseen.⁴³⁵ Tämän tekniikan kehittäi Suomi-yhtiön matemaatikko Kari Karhunen, joka oli paljon mukana myös työeläkevakuutuksen tekniikan kehittämisessä.⁴³⁶

Pantakoon merkille, että komiteassa STK:a edusti toimitusjohtaja Nykopp itse – ei sosiaalijohtaja Virkkunen, jonka tehtäväkuvaan työn aihe sinänsä olisi sopinut. Työnantajakantojen muotoiluakaan ei jätetty saman rakenteen varaan kuin työeläkekomiteassa, jossa Virkkunen oli tuonut työn kulloisiakin vaiheita tiedoksi keskusliiton päättävälle elimille. Nyt Nykoppin ja Aaltosen tueksi nimettiin työryhmä, johon tulivat vakuutusjohtajat C. G. Aminoff ja Nils von Veh sekä puunjalostusteollisuutta edustaneet diplomi-insinööri Väinö J. Hintikka ja varatuomari Pertti Ripatti. Työryhmän puheenjohtajana oli vuorineuvos Jacob von Julin, jonka varapuheenjohtajuus keskusliiton hallituksessa oli puunjalostusteollisuuden mandaatti.

Ei ollut sattumaa, että työryhmä koostui puunjalostuksen edustajista. Puunjalostuksen edunvalvojat eivät aikoneet jättää metsätöiden ja kuljetusten kustannuksiin kenties merkittävästi vaikuttavaa eläkelakia keskusliiton toimitsijoiden käsiin, vaan ottivat koko asian tavallaan puunjalostusteollisuuden omaksi.⁴³⁷ Työnantajaliiton työvaliokunnalle toimitusjohtaja Hetemäki raportoi näin: ”Työsuhde-eläkelakia haluttiin kaavamaisesti soveltaa myös metsätyömaihin, mutta lopulta kuitenkin voitiin lakiin saada määräys, että eläkkeistä metsätyöntekijöille säädettäisiin eri laki.”⁴³⁸ STK:ssa Nykopp puolestaan raportoi, että neuvotteluissa Pentikäisen kanssa oli saatu aikaan parannuksia: eläkemaksujen maksaminen neljään itsenäiseen kassaan pienentäisi sosialisoinnin riskiä.⁴³⁹ Vuorineuvokset olisivat saattaneet yllättyä, jos olisivat tienneet, että heidän paras liittolaisensa eduskunnassa kausityöntekijöiden eläkeasiassa oli ollut vankilassakin aatettaan koetellut kainuulaiskommunisti Janne Mustonen, itsekin metsätyömies.⁴⁴⁰

Maan hallitus vaihtui kesällä 1961 uuteen maalaisliittolaiseen vähemmistöhallitukseen, kun Sukselainen oli joutunut eroamaan Kansaneläkelaitoksen

⁴³⁵ Työväenasiainvaliokunta 19.10.1961 (Pentikäinen). Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

⁴³⁶ Ahtokari 1988, 252, 273

⁴³⁷ STK:n hallitus 14.9.1961 (Nykopp). Hallituksen pöytäkirjat 1956–1963. STK:n arkisto, EK.

⁴³⁸ Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton työvaliokunta 16.6.1961. Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

⁴³⁹ STK:n johtokunta 11.8.1961. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

⁴⁴⁰ Janne Mustosen elämäkertatiedot kansanedustajamatrikkelista.

pääjohtajana saamansa rikostuomion vuoksi.⁴⁴¹ Niinpä komiteanmietinnön antoi hallituksen esityksenä Martti Miettusen hallitus. Työväenasiainvaliokuntaan asia tuli lokakuun lopussa.⁴⁴² Aikataulupaine oli syksyllä melkoinen, kun työväenasiainvaliokunta oli äänestyksellä päättänyt saada työeläkelain voimaan jo heinäkuun alussa seuraavana vuonna ja lyhytaikaisten työsuhteiden laki olisi saatava voimaan samaan aikaan.⁴⁴³

Valiokunta kuuli jälleen huomattavan määrän työmarkkinajärjestöjen edustajia mutta tällä kertaa myös kuntasektorin ja valtion väkeä perehtyäkseen puheena olevien kausiluontoisten alojen todellisuuteen. Valtio ja kunnat havaittiin ongelmaksi jo varhaisessa vaiheessa. Erityisesti valtio työllisti kymmeniä tuhansia työntekijöitä lyhyisiin työsuhteisiin – metsiin ja teille – mutta nämä olisivat jääneet hallituksen esityksen mukaan vaille uuden lain mukaisia eläkkeitä. Valtion eläkeasetuksen korkeatasoisen turvan piiriin taas heillä ei ollut asiaa, koska asetus edellytti kymmenen vuoden yhtäjaksoista palvelusta. Kunnilla taas oli omia eläkesääntöjään, joihin myös kausityöntekijät joissain tapauksissa soveltuivat. Pelkona olikin, että kunnat ryhtyisivät keinottelemaan uuden lain avulla ja tarjoamaan aiempia sääntöjään heikompia etuuksia.

Työntekijöiden liikkuvuus julkisen ja yksityisen sektorin välillä ja työsuhteiden päällekkäisyys osoittautui visaiseksi pulmaksi. Valiokunta aloitti yksityiskohtaisen käsittelyn 7.11., mutta joutui jättämään valtion ja kuntien kysymyksen toistaiseksi ratkaisematta. Muiden pykälien osalta päästiin nopeasti ratkaisuun, kunhan vuosityötuloraja oli laskettu hallituksen esittämästä sadasta tuhannesta markasta 80 000:een. Äänestyksessä SKDL:n jäsenet olisivat ehdottaneet koko rajan poistamista ja oikeisto taas korkeampaa rajaa, mutta Atte Pakkasen kompromissiehdotus puri tälläkin kertaa.⁴⁴⁴

Valiokunnan jäsenet muotoilivat erilaisia versioita lain ensimmäiseksi pykäläksi, jolla soveltamispiiri – ja niin ollen myös kysymys julkisen sektorin työntekijöistä – ratkaistaisiin.⁴⁴⁵ Pykälässä lueteltiin lopulta ne alat, joilla työskentely oikeutti eläkkeeseen ja vielä varmemmaksi vakuudeksi lisättiin, että asetuksella soveltamisalaa saatettiin laajentaa. Valtion työntekijöistä ei lopultakaan kyetty mitään täsmällistä sanomaan, mutta saatettiinhan kuitenkin lohduttautua sillä, että erillinen komitea oli jo asetettu pohtimaan val-

⁴⁴¹ Kyse oli ns. Kelan asuntojutusta, jossa Sukselainen ja muu johto tuomittiin kesäkuussa 1961 hovioikeudessa viralta pantaviksi ja sakkoihin. Seuraavana kesänä korkein oikeus pysytti langettavan päätöksen mutta purki viraltapanon. Häggman 1997, 131–133.

⁴⁴² HE 87/1961.

⁴⁴³ Työväenasiainvaliokunta 17.5.1961. Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto. Juha Rihtniemen ehdotus voimaantulosta 1.1.1963 sai vain kolme ääntä.

⁴⁴⁴ Työväenasiainvaliokunta 7.11.1961. Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

⁴⁴⁵ Työväenasiainvaliokunta 8.11.1961 (Hostila). Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

tion eläkeasetuksen muuttamista uutta työeläkelainsäädäntöä vastaavaksi.⁴⁴⁶ Viikkoa myöhemmin oli valiokunnan mietintö valmis.

Täysistuntokäsittely alkoi 1.12.1961. Ministeri Jussila lupasi heti kärkeen, että valtion työntekijöiden asiasta huolehditaan, mutta nyt oli ollut niin kiire, ettei siihen asiaan ollut ehditty puuttua.⁴⁴⁷ Muilta osin puheenvuorot olivat lähinnä yrityksiä ottaa kunnia eri ryhmien eläketurvan muistamisesta. Keväiseen keskusteluun verrattuna lyhtyaikaisten työsuhteiden eläkelaki meni läpi sujuvasti ja vailla suuria intohimoja. Kommunistit toki koettivat vielä saada aikaan ne pykälämuutokset, joita olivat jo valiokunnassa ajaneet, mutta valiokunnan mietintö tuli sellaisenaan hyväksytyksi.⁴⁴⁸

Lain perusteluihin hyväksyttiin vielä kaksi pontta. Kalle Matilaisen (SDP) ehdottama ponsi kehotti hallitusta tekemään esityksiä vielä tällä kertaa ulkopuolelle jääneiden eläketurvan kehittämiseksi. Ponsi hyväksyttiin äänestyksessä Janne Mustosen (SKDL) valtion työntekijät erityisesti maininneen jyrkempisävyisen ponnin sijasta. Lisäksi hyväksyttiin Atte Pakkasen muotoilu, jonka mukaan hallituksen olisi pyrittävä takaamaan myös omaa työtään tekeville eli maanviljelijöille ja muille pienyrittäjille työeläketurvaa vastaavat edut.⁴⁴⁹

Työeläkejärjestelmän säätäminen oli kerrostumis-tyyppin (*layering*) institutionaalinen muutos. Siinä lakisääteisen vanhuudenturvan elementit jäivät ennalleen, mutta lisäksi säädettiin uusi kerros. Tämä on Mahoneyn ja Thelenin mukaan odotuksenmukainen tulos tilanteessa, jossa aiempaan kerrokseen eli kansaneläkkeeseen liittyvät mukauttamismahdollisuudet olivat vähäiset ja toisaalta siihen liittyvät veto-oikeudet vahvoja. Työeläkelain säätämisen kannalta merkittävää oli, että maalaisliitto, kommunistit ja kansandemokraatit eivät lopulta asettuneet vakavasti haastamaan työmarkkinoilla SAK:n, TVK:n ja STK:n sekä parlamentaarisesti SDP:n, kansanpuolueen ja kokoomuksen varaan syntyneitä enemmistöjä vetomahdollisuudellaan. Viimeisessä äänestyksessä kesäkuussa 1961 työeläkelaki hyväksyttiin yksimielisesti. SDP:n ja kokoomuksen sopuilla muuten arvostelleille kansandemokraateille oli varmasti merkitystä sillä, että myös metsäalan ja maanviljelyksen samoin kuin rakennusten ja satamien lyhytaikaiset työsuhteet tulivat erillislailla lakisääteisen turvan piiriin. Maalaisliiton äänet taas eivät yksin olisi riittäneet lepäämään jättämiseen, ja oletettavasti vasemmistoenemmistön pelotevaikutus toimi ainakin jonkin verran vähemmistöhallituksensa asemaa puolustaneen puolueen suuntaan.

Elatusvelvollisuuden kohdalla kuva on kuitenkin monimutkaisempi. Toisin kuin kansaneläkelaki, työeläke vaikutti myös työnantajan elatusvelvollisuuteen säädöstasolla. Työeläkelakiin liittyi nimittäin voimaanpanosäännös,

⁴⁴⁶ Työväenasiainvaliokunta 14.11.1961. Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat, mikrofilmi 9. Eduskunnan arkisto.

⁴⁴⁷ VP 1961, 1.12.1961, min. Jussila (ML), 1958–1959.

⁴⁴⁸ VP 1961, 8.12.1961, 1989–1997, ja 12.12.1961, 2018–2021.

⁴⁴⁹ VP 1961, 12.12.1961, 2019.

jonka mukaan työeläkkeeseen oikeutettu työntekijä saattoi kymmenen vuoden siirtymäajan valita, ottaisiko mieluummin työnantajan elatuksen – edellyttäen tietenkin, että oli sellaisen piirissä. Ei kuitenkaan voi sanoa, että työeläke olisi syrjäyttänyt elatusta siinä mielessä kuin Thelen ja Mahoney termiä käyttävät. Elatusvelvollisuuttahan nimenomaan ei kumottu. Sen sijaan voi tulkita, että kyse oli ajautumisesta (*drift*): elatusvelvollisuus-instituutio jätettiin oman onnensa nojaan tietoisena siitä, että sen ala tai kattavuus rajautuisi uudella tavalla ja lopulta katoaisi. Työeläkelain myötä elatusvelvollisuuden loppu tuli näkyviin.

Jälleen on kuitenkin käännäyttävä katsomaan, mitä institutionaalisesta muutoksesta tosiasiallisesti seurasi käytäntöjen ja toimeenpanon tasolta. STK:n osalta on kuitenkin kiinnitettävä huomio siihen, että tehdyn lainsäädäntöratkaisun toimeenpano vei eläketurvaa tärkeiltä osin eri suuntaan kuin työnantajapiireissä oli osattu ajatella. Tätä teemaa tarkastelee seuraava luku.

6.4 TOTUUS PALJASTUU TYÖNANTAJILLE

Työeläkelain hyväksyminen merkitsi tarvetta sovittaa olemassa olevat vapaaehtoiset järjestelyt uuden työeläkkeen kanssa yhteen. Vapaaehtoisten eläkkeiden viittauspisteinä oli tähän saakka ollut kansaneläkejärjestelmän tuottama lakisääteinen turva, ja sitä työeläke tulisi korottamaan merkittävästi. Yhteensovittaminen aloitettiin teollisuuden omien järjestöjen toimihenkilöeläkkeistä syksyllä 1960, ja sen koordinointi annettiin Teollisuuden keskusvaliokunnan tehtäväksi. Keskusvaliokunta puolestaan asetti asiaa valmistelemaan kolmimiehisen toimikunnan, jossa puhetta johti Villayhtymä Oy:n toimitusjohtaja Runar Hernberg⁴⁵⁰ ja jäseninä olivat Ahlström-yhtymän tuore pääjohtaja Bengt G. Rehbinder ja Strömberg Oy:n toimitusjohtaja Helge Berghell. Monialaisen Ahlströmin pääjohtaja Rehbinder oli sekä puunjalostusteollisuuden että metalliteollisuuden järjestöjen hallintoelimissä mutta – mikä ehkä tässä yhteydessä tärkeämpää – myös Eläke-Varman hallintoneuvoston puheenjohtaja. STK tarjosi Tapani Virkkusen toimikunnan sihteeriksi.⁴⁵¹

Teollisuuden järjestöjen toimihenkilöiden eläke-etuuksien koordinoimiseen oli ilmeinen tarve siksikin, että järjestöihin oli syntynyt suurelta osin sisäiset työmarkkinat, joilla keskusliiton asiamiehestä siirryttiin jäsenliittojen johtopaikoille ja päinvastoin. Tällaista urapolkua oli astellut myös varatuomari Päiviö Hetemäki, joka siirtyi vuoden 1962 alkaessa Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitosta STK:n toimitusjohtajaksi. Hetemäki ei aikonut tyytyä järjestöjen eläkejärjestelmien yhdenmukaistamiseen, vaan ehdotti tammikuussa 1962, että sama kolmimiehinen komitea ryhtyisi valmistele-

⁴⁵⁰ Runar Hernbergiä (1908–1990) ei pidä sekoittaa isoveljeensä, Suomen Sokerin pääjohtaja, vuorineuvos Gunnar Hernbergiin (1904–1993), joka oli STK:n hallituksen jäsen 1954–67.

⁴⁵¹ STK:n hallitus 14.9.1961. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

maan STK:n nimissä annettavaa suositusta koko teollisuuden toimihenkilöiden eläkejärjestelmäksi uuden lain oloissa.⁴⁵² Tavoitteeksi oli Hetemäen mielestä asetettava teollisuuden toimihenkilöiden eläkkeiden yhdenmukaisuus niin etujen kuin maksujenkin suhteen.

Työeläkelain havaittiin aiheuttavan ongelmia, jotka koskettivat nimenomaan toimihenkilöitä, joille oli tähän saakka taattu eläke-etuudet kassan, säätiön tai vakuutuksen avulla. Ensimmäinen ongelma oli etujen koskemattomuuden vaatimus. Aiemmista järjestelyistä koskemattomuus puuttui kokonaan, joten uuden lain mukaiset vähimmäisetuudet oli siis joka tapauksessa järjestettävä uudella tavalla. Jos lain minimivaatimukset ylittäviä etuja eli työeläkelain kielellä lisäetuja haluttiin jatkossa tarjota, oli valittava, halutaanko etuudet rekisteröidä työeläkelain edellyttämällä tavalla Eläketurvakeskukseen vai jättää rekisteröimättä eli sulkea koko lain ulkopuolelle. Toiseksi, rekisteröityä lisäetua koskivat samat vaatimukset kuin perusetuuksia, jolloin myös lisäetuuksista oli tehtävä koskemattomia. Lisäksi ne oli sidottava perusetuuden tavoin indeksiin – tämäkin piirre puuttui vanhoista eläke-eduista. Kolmas huomioon otettava seikka oli, että eläkesäätiöitä koski jatkossa sama takaisinlainauksen vakuuttamisvelvollisuus kuin muitakin työeläkelaitoksia. Työnantajahan saattoi lain mukaan maksaa eläkemaksusta vain sen osan, jonka eläkelaitos tarvitsi välittömästi kulloistenkin eläkkeiden maksuun ja antaa rahastoitavaa maksun osaa vastaan velkakirjan. Jos näin toimittiin, oli työnantajan otettava velalleen luottovakuutus⁴⁵³, mikä merkitsi uusia kustannuksia.

Ongelmalliselta vaikutti myös uuden lain työkyvyttömyysmääritelmä. Siinähen työkyvyttömyyseläke sidottiin kansaneläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kansaneläkelain työkyvyttömyysmääritelmä ei kuitenkaan kelvannut työnantajille toimihenkilöihin sovellettavaksi. Kansaneläkelain mukaan etuutta sai henkilö, joka oli tullut pysyvästi kykenemättömäksi ”huolehtimaan itsestään voimiaan ja kykyjään vastaavalla työllä”.⁴⁵⁴ Hernbergin toimikunnan mielestä riitti, että oli tullut kykenemättömäksi työhön, ”jota [vakuutetun] olosuhteissa on pidettävä ikä, ammattitaito ja muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana”. STK:n jäsenyrityksilleen tekemän kyselyn mukaan joka viides työnantajan maksaman työkyvyttömyyseläkkeen saaja ei saanut kansaneläkettä.⁴⁵⁵ Nämä yritykset toisin sanoen sovelsivat lievempää työkyvyttömyyden kriteeristöä kuin Kansaneläkelaitos.

Keväällä 1962 STK lähetti jäsenilleen ensimmäisen suosituksen siitä, miten uuden lain myötä syntyneeseen tilanteeseen olisi reagoitava. Keskusliitto

⁴⁵² STK johtokunta 17.1.1962. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

⁴⁵³ Luottovakuutuksella vakuutetaan velkojan saatava. Työeläkelaki antoi järjestelmän edellyttämän luottovakuutuksen Eläketurvakeskuksen hoidettavaksi. Ks. Hannikainen 2012c, 419.

⁴⁵⁴ Kansaneläkelaki (347/1956) 22§.

⁴⁵⁵ STK:n johtokunta 22.5.1962, liitteenä Hernbergin toimikunnan muistio 15.5.1962, josta sitaatti. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

kehotti jäseniään jättämään toimihenkilöiden lisäedut tilapäisesti työeläkelain ulkopuolelle ja tarjoamaan vain perusetuudet uuden lain mukaisina.⁴⁵⁶ Pidemmän aikavälin ratkaisuna STK näki lisätujen rekisteröimisen ja niiden toteuttamisen työeläkelain vaatimin muodoin. Tämä merkitsi siis etuuksien koskemattomuutta ja indeksointia sekä – säätiövaihtoehdossa – luottovaikutuksen ottamista. Kaksi seikkaa kiinnittää tässä suosituksessa huomiota. Ensinnäkin STK suositteli järjestelyä, joka ulotti vapaaehtoisin lisätuihin ne piirteet, joita keskusliiton luottamusjohdossa oli pidetty arveluttavina työeläkelakia suunniteltaessa. Toiseksi STK piti jatkuvasti esillä lisätujen kustannusten jakamista työnantajan ja työntekijän kesken, vaikka se merkitsi keskusliiton muutoin suosimasta säätiömuodosta luopumista, sillä lain mukaan säätiön pääoman asetti työnantaja, eikä siihen voinut kerätä maksuja työntekijöiltä.

Pyrkimys yhdenmukaistamiseen oli ainoa peruste, joka STK:n kirjeissä annettiin rekisteröimissuositukselle. Käytännössä sisäisiksi muodostuneet työmarkkinat näyttäisivät selittävän tätä ilmiötä teollisuuden järjestöjen kohdalla, mutta jäsenyritysten halu helpottaa toimihenkilöiden liikkuvuutta yritysten välillä ei ole mitenkään ilmeinen. Todennäköisempi selitys on, että keskusliiton ammattijohto – Hetemäki etunenässä – pyrki päämäärätietoisesti poistamaan eläke-etuudet kilpailun piiristä. 1960-luvun alkuun mennessä oli havaittu, että Ruotsin ja Suomen teollisuustyönantajien välille alkoi muodostua kilpailua työvoimasta ja että sosiaaliset etuudet olivat siinä merkittäviä kilpailuetuja. Nyt pääteltiin, että samanlaisen kilpailun syntymistä (tai vahvistumista) kotimaassa ei ollut syytä edesauttaa. On muistettava, että työeläkelaki toi väistämättä uudenlaista läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta eläke-etuuksiin, jotka aiemmin olivat olleet enemmän tai vähemmän elimellinen osa sosiaalitoiminnan koko kirjoa.

Toimihenkilöiden osallistumista kustannuksiin perusteltiin työmarkkina-neuvottelujen logiikalla. Jo komiteavaiheessa Tapani Virkkunen oli ottanut esiin toimihenkilöetuuksien mahdollisen vaikutuksen työntekijöiden vaatimuksiin.⁴⁵⁷ Nyt STK ohjeisti jäseniään perimään toimihenkilöiltä maksun paremmista etuuksista, jotta työntekijäjärjestöt eivät voisi vaatia etuuksien laajentamista kaikille. STK:n perimmäinen pelko oli, että eläke-etuudet siirtyisivät työehtosopimusneuvottelujen piiriin.⁴⁵⁸ Pelko ei ollut tuulesta temmattu: Ruotsissa työmarkkinaosapuolet tekivät sopimuksia vakuutusetuuksista, myös eläkkeistä, ja tämä oli ollut myös SAF:n tavoitteena vuoden 1957 kansanäänestyksessä.⁴⁵⁹ Ja olihan Suomessakin Puoliitto väläyttänyt 1950-luvun lopulla, että koko eläketurva olisi siirrettävä työehtosopimisen piiriin.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ STK:n kiertokirje 131/62, 30.5.1962.

⁴⁵⁷ STK Johtokunta 21.4.1958. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

⁴⁵⁸ STK:n kiertokirje 131/62, 30.5.1962, 3.

⁴⁵⁹ Larsson, Lönnborg ja Svärd 2005, 169–173.

⁴⁶⁰ Bergholm 2007, 156.

Keskusliiton kehotuksesta välittämättä puunjalostusteollisuus ryhtyi jo valmistautumaan omiin ratkaisuihinsa. Suurten metsäyhtiöitten johtajat tapasivat kesällä 1962 Eläke-Varman ja Teollisuus-Tapaturman edustajia, ja ajatuksena oli muodostaa eräänlainen teollisuuden vakuutusleiri, jossa eläkesäätiöt olisivat eläkelaitoksen perustyyppi, ja niitä palvelemaan perustettaisiin erityinen palveluyhtiö. Eläke-Varma ja Teollisuus-Tapaturma myisivät sitten tarvittavat vakuutukset teollisuusyhtiöille.⁴⁶¹ Toimia ei mitenkään yritetty salata, ja Hernbergin komitea joutuikin elokuussa toteamaan, että teollisuuden piirissä oli halua ratkaista asiat ilman koordinaatiota.

STK:n johtokunta ei kuitenkaan aikonut antaa periksi, vaan antoi Virkkusen tehtäväksi koota asiamiesryhmän, joka vakuutusasiantuntijoiden avustamana voisi luonnostella teknisiä ratkaisuja. Virkkunen toivoi johtokunnalle laatimassaan muistiossa, että ratkaisumallien tarjoaminen tuottaisi eriseuraisuudesta huolimatta riittävää yhdenmukaisuutta ajan oloon, ja pyysi johtokuntaa ottamaan kantaa periaatteellisiin ratkaisuihin kuten eläkkeen suuruuteen. Johtokunta ei halunnut vielä sitoa käsiään enempää, vaan evästi uutta toimikuntaa vain laatimaan 60 prosentin kokonaiseläkkeet tarjoavan mallin, johon liittyisi perhe-eläketurva.⁴⁶²

Toimihenkilöiden eläketurva oli pyritty pitämään STK:n johtokunnan piirissä, ja sen nimissä suositusta oltiin lähettämässä, mutta kun jäsenten erimielisyydet olivat käyneet ilmeisiksi, ei asiaa voinut olla alistamatta keskusliiton hallitukselle.⁴⁶³ STK:n hallitus ryhtyi nyt itse asiassa käymään uudelleen samaa keskustelua, jota käytiin vuodenvaihteessa 1960–61 työeläkekomitean mietinnön osalta. Erimielisyys hallituksessa koski ennen muuta koskemattomuuden ulottamista lisäetuihin ja toimihenkilöiden maksuosuutta, joka rajasi eläkesäätiön toteutusvaihtojen ulkopuolelle. Molempia sekä Virkkusen muistion että STK:n johtokunnan suosittelimia piirteitä asetettiin erityisen jyrkästi vastustamaan vuorineuvos Bertel Långhjelm – Wilhelm Wahlfrossin seuraaja Wärtsilän pääjohtajana ja Suomen Teollisuusliiton hallituksen puheenjohtaja.

STK:n hallitus muodosti lopulta kantansa pitkässä kokouksessa tammikuussa 1963. Käsittelyn pohjatekstinä oli Virkkusen kirjoittama luonnos jäsenyrityksille lähetettäväksi kiertokirjeeksi, jossa toimihenkilöiden eläketurvan ehdot linjattaisiin. Puheenjohtajan avattua keskustelun Finlaysonin toimitusjohtaja Stig H. Hästö veti yhteen Virkkusen näkemyksiä tukevien hallituksen jäsenten kannat. ”Työnantajapuolella on yhteinen intressi pyrkiä yhtenäiseen eläkejärjestelmään”, Hästö aloitti ja vaati, että asiassa toimittaisiin nyt eikä sitten kun työntekijäjärjestöt keksivät ottaa lisäetudet esille työehtosopimusneuvotteluissa.

⁴⁶¹ Muistio kokouksesta Oy Kaukas Ab:n konttorissa 27.6.1961. Työsuhde-eläkekomitea (Kansio 1839). STK:n arkisto, ELKA.

⁴⁶² STK:n johtokunta 10.9.1962. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

⁴⁶³ STK:n johtokunta 14.11., 20.11. ja 30.11.1961. Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962. STK:n arkisto, EK.

Långhjelm ilmoitti välittömästi tutustuneensa hänkin asiaan edelliskokouksen jälkeen ja havainneensa olleensa koko ajan oikeassa: koskemattomuudelta ei voitaisi lisäetuuksissakaan välttyä, jos ne vietäisiin työeläkelain piiriin. Maksuosuuden vaatimista toimihenkilöiltä Långhjelm ei voinut käsittää ensinkään, sillä sellainen periaate veisi toimintamahdollisuudet eläkesäätiöiltä (joissa vakuutetuilla ei lain mukaan voinut olla maksuosuutta). Ja kuinka olisi johdonmukaisuuden laita, Långhjelm tivasi, jos STK lisäetuja yhdenmukaistamalla antaisi ymmärtää, että perustyöeläke olikin riittämätön. Eikö tuota pikaa olisi eduskunnassa esitys työeläkelakien parantamisesta vastaaviksi kuin teollisuuden toimihenkilöillä?

Suomen Sokerin Hernberg oli Långhjelmin kannalla ja tähdensi, ettei ollut ollenkaan vakuuttunut siitä, että työnantajapuolella oli Hästön kuvaamaa yhteistä intressiä. Miksi vanhoja yrityksiä ei voisi jättää rauhaan, Hernberg ihmetteli. Uudet tai eläkeasioitaan vielä järjestämättömät yritykset voisivat tehdä niin kuin STK suositaa, mutta suositusta ei pitäisi tarjota kaikille. Nyt puuttuivat puheeseen Paraisten Kalkin Erik Sarlin ja pienten jäsenyritysten edustajana hallituksen varapuheenjohtajaksi valittu teollisuusneuvos K. E. Lampi. He ilmoittivat tukevansa ehdottomasti Hästön tulkintaa tilanteesta: STK:n oli nimenomaan annettava linjaratkaisu kaikille yrityksille. Nils Hellén puolestaan piti Långhjelmin argumentoimaa suuryritysten linjaa vapaamatkustajuutena.

Vuorineuvos von Julin teki kompromissiesityksen: lähetetään kiertokirje, mutta kirjoitetaan, että keskusliiton hallitus on ”käsitellyt” asiaa – ei siis ”hyväksynyt”. Hernberg ilmoitti heti tyytyvänsä tähän muutokseen, mutta Långhjelm oli taipumaton. Kun hallituksen päätökseksi tuli lähettää jäsenille hallituksen ”käsittelemä” eläketurvaohjelma, jätti Långhjelm eriyvän mielipiteen pöytäkirjaan.⁴⁶⁴ Viesti meni kyllä perille. Kun vihkonen nimeltä ”Teollisuuden toimihenkilöiden eläketurvajärjestelmä” lähti helmikuussa 1963 jäsenyrityksiin, luki toimitusjohtajan saatteessa: ”Keskusliiton hallitus toteaa, ettei täysin yhtenäistä toimihenkilöiden eläkejärjestelmää voida ainakaan tässä vaiheessa saada aikaan.”⁴⁶⁵

Miksi nyt syntyi paljon isompi riita STK:n hallituksen sisällä kuin aiemmin työeläkettä koskeneissa ratkaisuissa? Kiinnostavaa on yhtäältä se, että hallituksessa vallitsi edelleen erilaisia näkemyksiä koskemattomien eläke-etuuksien vaikutuksesta työmarkkinaliikkuvuuteen. Virkkusen käsityksen mukaan vanhemmat toimihenkilöt vaativat hyvin usein työpaikan vaihdossa menetettyjen eläke-etuuksien kompensoimista uudelta työnantajaltaan ja yleensä sellaisen myös saivat. Tämän seurauksena koko työuran mittaisen eläketurvan kustannus jäi yksin viimeisen työnantajan kannettavaksi, mikä oli tietenkin omiaan vääristämään työvoimakustannuksia. Långhjelmin tiukatessa Virkkunen joutui kuitenkin myöntämään, ettei hänellä juuri ollut

⁴⁶⁴ STK:n hallitus 8.1.1963. Hallituksen pöytäkirjat 1954–1963. STK:n arkisto, EK.

⁴⁶⁵ STK:n kiertokirje 110/1963 (4.2.1963).

esittää tutkimustietoa asiasta. Ruotsissa lisäeläkkeet olivat vanhastaan koskemattomia, mutta vertailutietoa puuttui sieltäkin.

Toisaalta tapahtumaketjussa kiinnostavaa on se, että nyt erimielisyydet työnantajakollektiivin intressistä nousivat pintaan paljon selvemmin kuin perustyöeläkettä pohdittaessa. Jakolinja oli yritysten koon mukaan. Wärtsilän Långhjelm saattoi hyvinkin puhua suuryritysten äänellä laajemmin kuin kokouspöytäkirjasta sinänsä näkyy. Suuryritysten omaa säätiöpohjaista lisäeläkeratkaisua valmisteleva kokous pidettiin edellisenä kesänä Jacob von Julinin isännöimänä Kaukaan konttorissa – mutta nyt hallituksen varapuheenjohtaja von Julin oli pääasiassa vaiti siinä missä Långhjelm paukutti pöytänsä suurteollisuuden näkemyksiä. Långhjelmin näkökulmasta STK oli muuttamassa linjaansa, sillä edelliskesän keskustelujen perusteella juuri STK oli kutsunut koolle eläkesäätiöiden yhdistyksen perustavan kokouksen ja ilmoittanut kannattavansa mallia, jossa säätiöt olisivat työeläkevakuutuksen perustyyppi.⁴⁶⁶

Säätiövaihtoehto ja koskemattomat etuudet ei kuitenkaan ollut yksiselitteisesti kaikkien suuryritysten valinta. On huomattava, että pohjaesityksen puolesta taitoi peistä erityisesti Stig H. Hästö, jonka oma työnantaja oli Finlayson – kaikkea muuta kuin pieni yritys Suomen mittakaavassa. Tekstiiliteollisuudessa toimintatavat olivat kuitenkin jo vanhastaan poikenneet metallija ennen muuta puunjalostuksen tehtaista (ks. 4.5). Heikosti palkattuja naisia runsain mitoin työllistävän Finlaysonin näkökulmasta säätiövaihtoehdon ja koskemattomien lisätujen puolesta puhuminen ei ilmeisesti vaikuttanut samalla tavalla omakohtaiselta kuin Wärtsilän tai Kaukaan tapauksessa. Kiinnostavaa sinänsä, Hästön esimies Finlaysonin hallituksen puheenjohtajana oli Lauri J. Kivekäs, joka ei STK:n hallituksen puheenjohtajana käyttänyt ensimmäistäkään puheenvuoroa keskustelun avauksen jälkeen tammi-kuun ratkaisevassa kokouksessa. Kivekkään itsensä toimitusjohdossa oleva tamperelainen yritysrypäs, joukossa merkittävimpinä Lokomo ja Aaltosen kenkätehdas, ei varsinaisesti lukeutunut suurteollisuuteen, mutta Kivekkäällä oli mm. Kansallis-Osake-Pankin hallintoneuvoston puheenjohtajana aivan keskeinen asema ns. sinivalkoisen pääoman teollisuusyrityksissä.

Lisäeläkkeiden toteuttamistavan valinnassa STK:n hallitus ei kuitenkaan joutunut painiskelemaan vain omien jäsentensä erilaisten näkemysten kanssa, vaan myös työeläkejärjestelmän johtavaksi toimeenpanijaksi siirtyneen Teivo Pentikäisen kanssa. Ilmarisen toimitusjohtajaksi maaliskuussa 1962 nimitetty Teivo Pentikäinen päätyi nimittäin päinvastaiseen strategiaan kuin STK:n suuret jäsenyritykset. Ilmarisen myyntiorganisaatio ryhtyi tarjoamaan mallia, jossa säätiö halkaistaisiin siten, että lisäedut jäisivät säätiöön, mutta perustyöeläke tulisi Ilmarisen kantaan. Myyntiargumenttina menestykseksi osoittautui kyky tarjota lainarahoitusta vähän toisia yhtiöitä rohkeammilla ehdoilla. Korkeahkon inflaation ja säädelyjen rahamarkkinoiden oloissa lainan määrä oli sittenkin ratkaisevampi tekijä kuin sen korko, ja Ilmarisen

⁴⁶⁶ STK:n kiertokirje 139/1962 (18.6.1962); STK:n kirje jäsenyhtiöille ja PM 30.8.1962.

johdolla oli – Pohjolan, Suomi-yhtiön ja Salaman tuella – mahdollisuus runsaampaan lainoittamiseen kuin toisilla.⁴⁶⁷

Vuoden 1963 alussa markkinatilanne oli vielä avoin, mutta joka tapauksessa säätiövaihtoehto oli saanut erittäin vakavan kilpailijan, eikä Långhjelmmin näkökulmasta ollut aihetta vaikeuttaa säätiöiden työtä entisestään hyväksymällä keskusliiton suositus, joka olisi käytännössä antanut vakuutusyhtiöille etusijan. Vuonna 1964 peli oli kuitenkin selvä. Ylivoimaiseksi markkinajohtajaksi vakuutettujen määrällä mitaten nousi Ilmarinen, jolla oli laajin asiamiesverkosto. Vanhaan asiakaskuntaansa panostanut Eläke-Varma puolestaan menestyi suhteellisen hyvin suurtyönantajien (yli 50 työntekijää) parissa ja myi lisäeläkevakuutuksia enemmän kuin toiset yhteensä.

Eläkesäätiöiden ja kassojen lukumäärä oli vuoden 1964 lopulla laskenut noin 160 eläkesäätiöön ja kymmeneen kassaan. Työntekijöitä näiden laitosten piirissä oli kuitenkin suunnilleen sama määrä kuin ennen työeläkelakien voimaantuloakin eli noin kaksisataatuhatta.⁴⁶⁸ Toimihenkilöihin vanhastaan keskittyneiden säätiöiden toiminnan jatkuvuudesta kertoo, että eläkesäätiöissä vakuutettujen palkka oli yli kaksikymmentä prosenttia korkeampaa palkkaa kuin vakuutusyhtiöissä vakuutettujen. Eläkekassojen jäsenillä taas keskipalkka jäi lähes kymmenyksen alemmas kuin vakuutusyhtiöissä vakuutettujen työntekijöiden. Kassojen jäsenistä 60 prosenttia oli tuolloin naisia, säätiöissä vakuutetuista 34 prosenttia.⁴⁶⁹

Nämä markkinatilanteesta kertovat tiedot eivät kuitenkaan kerro koko totuutta, sillä osa säätiöistä jatkoi lisäeläketurvan tarjoamista ns. vapaamuotoisena. Vapaamuotoista turvaa ei tarvinnut rekisteröidä Eläketurvakeskukseen, eivätkä sitä tarjoavat säätiöt siksi näy työeläkelaitosten lukumäärässä tai niitä koskevissa tilastoissa. Vapaamuotoista lisäeläkettä olisi ehkä kutsuttu malli Långhjelmiksi, jos STK:n hallituksen keskustelut olisivat tuolloin olleet yleisesti tiedossa. Rekisteröityjen lisätujen osalta työntekijän maksuudesta tuli pikemmin sääntö kuin poikkeus. Maksut vaihtelivat huomattavasti riippuen lisäeläketurvan sisällöstä, pienimmillään työntekijän maksu saattoi olla puoli prosenttia palkasta. Vähän yli puolet lisätujen saajista oli työnantajan yksin rahoittamien säätiöiden piirissä. Eläke-Varman kenttäjohtajan Wolf H. Halstin arvion mukaan vapaamuotoisten etujen suosiota lisäsi, että kaikki työnantajat eivät halunneet myöntyä eläke-etuksien koskemattomuuteen ja harvat työntekijät taas olivat valmiita osallistumaan kustannuksiin.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ Eläkesäätiö vaiko eläkevakuutus. Muistio laadittu Ilmarisessa 16.5.1962; T[eivo] P[entikäisen] PM 9.3.1963; Ilmarisen ja sen osakasyhtiöiden välisiin suhteisiin liittyviä näkökohtia; Ilmarista koskeva tilannekatsaus 14.3.1963, 17, 19 (ILM01). Teivo Pentikäisen arkisto, KA; Olli Simoisen PM 25.2.1963; Vertailuja vakuutusyhtiön ja eläkesäätiön välillä työntekijäin eläkelain mukaisen eläketurvan toteuttajina; Teivo Pentikäinen Olli Simoiselle 22.2.1964 (TE07). Teivo Pentikäisen arkisto, KA.

⁴⁶⁸ Vauhkonen 2012b, 355–356.

⁴⁶⁹ Työeläke 4/1965, 4–5.

⁴⁷⁰ Vauhkonen 2012a, 88–89.

Myöhempää historiaa voi tulkita niinkin, että se oikeastaan osoitti Lång-hjelmin argumentit oikeiksi. Kuudenkymmenen prosentin eläke vakiintui niin selväksi tavoitteeksi, että lakisääteisen perustyöeläkkeen tavoitetaso nostettiin vuonna 1975 voimaan tulleella lainmuutoksella tuohon tasoon. Samalla lisäetuudet tietysti menettivät merkitystään palkansaajaryhmien välisten erojen tuottajina. Toimihenkilöiden maksuosuus lisäetuihin ei kuitenkaan riittänyt pitämään eläkeasioita pois työehtosopimuspyödistä niin kuin STK:n johdossa oli toivottu. Voidaan käsittääkseni perustellusti tulkita, että tulopoliittisten kokonaisratkaisujen oheen 1970- ja 1980-luvuilla omaksumat ns. sosiaalipaketit olivat mitä keskittynein muoto eläke- ja työehtoratkaisujen liittämiseksi yhteen.

6.5 SOSIAALINEN LOHKEAA JA ELATUS HIIPUU POIS

Työeläkejärjestelmä syntyi ympäristöön, jossa sosiaalitoiminnan käsitteellinen ala oli kaikkein laajimmillaan. STK:n sosiaalitoimikunnassa oli 1950-luvun jälkipuolella käyty lukuisia keskusteluja siitä, miten sosiaalitoimintaa voitaisiin lisätä, vaikka kustannusten lisääminen ei monessakaan yrityksessä tullut kyseeseen. Ongelmaksi koettiin myös se, että pienet ja keskisuuret yritykset eivät kyenneet yhtä monipuoliseen toimeliaisuuteen kuin suuryritykset. Kaksi teemaa erottui kuitenkin erityisesti uusia panostuksia edellyttävinä. Nämä olivat ”toimihenkilökysymysten” liittäminen osaksi sosiaalitoiminnan ohjelmaa ja entistäkin suuremman yhdenmukaisuuden aikaansaaminen jäsenyritysten kesken.⁴⁷¹

Yhdenmukaisuuden aikaansaaminen ei kuitenkaan ollut järin helppoa, kuten edellä on osoitettu. Ainakin sosiaalitoiminnan saralla STK:n strategiksi muotoutui 1940-luvun jälkeen pyrkimys muuntaa jäsenten konfliktit tiedon keruun ja käsittelyn prosesseiksi.⁴⁷² Sosiaalitoimikunnan työn käynnistämisesäkin 1940-luvulla selvitykset ja kyselyt olivat aivan keskeisessä roolissa kuten edellä on mainittu (ks. 4.4). Työ systematisoitui edelleen 1950-luvulla, kun Taloudellinen tutkimuskeskus rekrytoi sosiaalitoiminnan selvittelijäksi nuoren maisterin Leo Paukkusen.⁴⁷³ Puunjalostusteollisuuden rooli agendan asettajana säilyi kuitenkin jatkuvasti vahvana, vaikka toiminnan varsinaisena organisoijana oli STK ja Taloudellinen tutkimuskeskus.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ STK:n sosiaalitoimikunta 9.12.1957. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat. STK:n arkisto, ELKA.

⁴⁷² Vrt. Kettunen 2002, jossa puhe työtä koskevien riitaisuusien pukemisesta työnjohtotaitojen ja tietojen ongelmiksi.

⁴⁷³ Leo Paukkunen (1921–2006) väitteli tohtoriksi 1962 työvoiman liikkuvuutta käsittelevällä tutkimuksellaan, joka julkaistiin Taloudellisen tutkimuskeskuksen sarjassa (Paukkunen 1962). Paukkunen työskenteli Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan professorina 1966–86.

⁴⁷⁴ Esim. STK:n sosiaalitoimikunta 15.1.1958. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat. STK:n arkisto, ELKA; Paukkunen 1955, 13–16 ja esipuhe (C.-E. Olin).

Paukkusen ensimmäinen selvitys, otsikoltaan Teollisuuden sosiaalitoiminta toisen maailmansodan jälkeen, ilmestyi 1955. Kirjassa työnantajien vanha pyrkimys tehdä lakisääteinen sosiaalipolitiikka tarpeettomaksi sosiaalitoiminnan avulla systematisoitiin vapaaehtoisen ja lakisääteisen sosiaalitoiminnan erotteluksi. Lakonisesti Leo Paukkunen muistutti lukijaa, että muissa yhteyksissä lakisääteinen sosiaalitoiminta ”lasketaan yleiseen sosiaalipolitiikkaan kuuluvaksi”.⁴⁷⁵ Työeläkejärjestelmä kuului luonnollisesti lakisääteisen sosiaalitoiminnan piiriin, samoin kuin elatusvelvollisuuskin. Myöhemmässä samaa aihetta käsittelevässä selvityksessään Paukkunen täsmensi vapaaehtoinen–lakisääteinen -jaon pätevän yritystason sosiaalitoiminnassa. Uutena mukaan oli tullut tämän jaon ylittävä sosiaalitoiminnan taso, nimittäin ”järjestötason sosiaalitoiminta”.⁴⁷⁶

Paukkusen laatimista sosiaalitoiminnan selvityksistä voidaan nostaa esiin kaksi kiintoisaa juonetta. Ensinnäkin on huomattava tietoinen pyrkimys esittää jatkuvuus katkoksenä. Niin Teollisuuslehdessä kuin kaikissa Taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisemissa kirjoissa toistettiin viestiä siitä, että teollisuuden sosiaalitoiminta oli jotain muuta kuin aiempi paternalismi. Paukkunen meni vuonna 1955 niinkin pitkälle, että väitti luontoistalouden sosiaalisia suhteita muistuttaneen ”patriarkaalisen työsuhteen” olleen jo ”satojen vuosien” takana. Moderni sosiaalinen toiminta sitä vastoin oli vuoden 1955 esipuheen kirjoittaneen Teollisuusliiton toimitusjohtajan Carl-Erik Olinin mukaan ”liiketaloudellisten päämäärien sanelemaa”.⁴⁷⁷

Toinen piirre näyttäisi olleen sikäli käänteinen, että siinä mahdollinen murros vaiettiin jatkuvuudeksi. Tarkoitan työläisperheen ja -kodin idealisointia mieselättäjän ydinperheeksi, mitä esiintyi jo edellä (4.4) siteeratuisa vuoden 1948 kirjan ohjeissa työläisäidille ja -tyttärelle. Ohjeiden taustatahon on täytynyt aivan hyvin tietää, ettei vaikkapa puunjalostusteollisuudessa naistyöntekijä ollut mikään poikkeus. Naiset kohtasivat teollisuuden sosiaalisen toiminnan jatkuvasti muissakin ominaisuuksissa kuin perheenemäntinä, mutta 1950- ja 1960-lukujen opastekstit eivät sanallakaan viittaa siihen suuntaan. Vielä 1940-luvun puolivälin tuntumassa naistyöntekijän ”unohtaminen” saattoi olla perua huolesta sodasta palaavien miesten sijoittumisesta kotirintaman arkeen.⁴⁷⁸ On kuitenkin huomattava, että vuosikymmenen loppulla teollisuudessa koettiin harvinainen työvoimapula ja että työnantajan näkökulmasta naistyövoima, joka oli säännöstelyn oloissa jo palkanorminkin mukaan halvempaa, ei suinkaan ollut itsestäänselvästi ei-toivottua tai miesten ”tiellä” tehtaissa. Joka tapauksessa STK:n julkaisujen kuvaamana sosiaalinen toiminta välitti normatiivista sisältöä, joka sukupuolten välisen työnjaon näkökulmasta oli todellisuudelle jonkin verran vierasta.

⁴⁷⁵ Paukkunen 1955, 192.

⁴⁷⁶ Paukkunen 1964, 44.

⁴⁷⁷ Paukkunen 1955, 20.

⁴⁷⁸ Esim. Puunjalostusteollisuuden työnantajaliiton hallintoneuvosto 16.8.1944, 25.8.1944, 27.4.1945. Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

Tämän tutkimuksen piiriin ei mahdu kysymys siitä, kuinka yhdenmukaiseksi STK:n ”informaatio-ohjaus” sai jäsenyritysten toiminnan. Selvää kuitenkin on, että sosiaalitoiminnan laajenemista kaikenkattavaksi yleisotsikoksi seurasi lähes välittömästi sen lohkeaminen eri toiminta-alueiksi. Näistä ensimmäisen nimeksi tuli jo aiemmin viitatulla tavalla henkilöstöhallinto ja -politiikka. Suuryrityksiin perustettiin 1960-luvun puolivälistä alkaen keskitettyjä henkilöstöosastoja ja henkilöstöpäällikön tehtäviä. Toiseksi lohkeamisen suunnaksi, ei kuitenkaan vailla yhteyttä henkilöstöhallintoon, muotoutui koulutukseen liittyvät toiminnot. Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto lakkautti oman sosiaaliosastonsa 1964, kun Akseli Kaskela jäi eläkkeelle. Tilalle palkattiin diplomi-insinööri Jorma Porko, jonka tehtäväksi tulivat koulutuksen ja tuotantotekniikan kysymykset. Viisi vuotta myöhemmin liiton organisaatioon lisättiin näitä asioita varten kokonainen osasto.⁴⁷⁹

Työeläkejärjestelmä itse asiassa tarjosi STK:lle mahdollisuuden tehostaa työnantajapolitiikan systematisoinnin edellytyksenä olevaa tiedonkeruuta. Kun Taloudellinen tutkimuskeskus vuonna 1965 teki jälleen jäsenyrityksille kyselyn, oli kyselylomakkeeseen varattu mahdollisuus antaa suostumus siihen, että jatkossa tutkijat kysyisivät tietoja suoraan yrityksen valitsemalta työeläkevakuutusyhtiöltä. Kysymyksen saatteena oli vastausohje: ”Tulevan työnantajapolitiikan kannalta näiden lisätietojen saaminen olisi erittäin tärkeää.”⁴⁸⁰ ’Sosiaalinen’ oli kuitenkin ehtinyt jo menettää kokoavan potentiaalinsa. Tuon kyselyn tuloksia ei enää raportoitu otsikolla Teollisuuden sosiaalinen toiminta. Nyt kysymys oli teollisuuden välillisistä työvoimakustannuksista. Henkilöstöhallinnon, koulutuksen ja tuotantotekniikan kysymysten lisäksi ’sosiaalisesta’ riitti ainesta myös johdon laskentatoimen kehittymiseen.⁴⁸¹

Elatusvelvollisuuden tarina lainsäädännön osana sai päätöksensä työeläkelain myötä, kuten edellisen luvun lopussa mainittiin. Tämän totesivat myös kaksi 1960-luvun alkupuolella työskennellyttä huoltoapulain tarkistamiskomiteaa.⁴⁸² Elatukseen oikeutetuilla työntekijöillä oli 1970-luvun alkuun saakka mahdollisuus valita työeläke-etuuden sijasta elatus, jos katsoivat sen itselleen edullisemmaksi. Tästä seurasi, että elatusta nauttivia vanhuksia oli vielä 1980-luvun alussa sen verran, että elatusvelvollisuudesta säätävä pykälä jätettiin kumoamatta, kun huoltoapulaki muutoin korvattiin uudella sosiaalihuoltolailla 1982.⁴⁸³

Käsitteiden tasolla elatus ja eläke sulautuivat yhteen jo aiemmin. Tapani Virkkunen näki olennaisen, kun hän tammikuussa 1961 tulkitsi, että mahdollisuus valita joko huoltoapulain mukainen elatus tai työeläkelain mukainen

⁴⁷⁹ Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliiton liittokokoukset 25.11.1964, 17.12.1969. Liittokokousten pöytäkirjat. MTA:n arkisto, ELKA.

⁴⁸⁰ Paukkunen 1967, 79 (kysymys 14) ja 84 (ohje 10).

⁴⁸¹ Lilja 1987.

⁴⁸² KM 1962:27; KM 1964B:32.

⁴⁸³ Sosiaalihuoltolaki (710/1982) 61 §.

eläke merkitsi, että elatusmaksusta muodostuisi ”eräänlainen minimieläke”.⁴⁸⁴ Johtopäätösten vetäminen vei kuitenkin vielä muutaman vuoden. Lokakuussa 1968 sosiaalitoimikunta kävi keskustelun ”Yhtiön eläkeläisen käsitteestä uusien eläkelakien voimaantulon jälkeen”, kuten alustusmuistio oli otsikoitu. Toimikunta havaitsi, että eläkeläinen oli alkanut merkitä kaikkia työ- tai kansaneläkkeensaajia, eikä ”yhtiön eläkeläistä” voinut enää varata nimenomaan yhden yhtiön palveluksessa ”eläkkeensä ansainneen” käyttöön.⁴⁸⁵ Keskustelu osoittaa, että sosiaalipäälliköt itse olivat jo onnistuneet hämärtämään sen elatuksen ja eläkkeen eron, jota työnantajapuheessa oli koetettu vuosikymmeniä ylläpitää. Elatuksen oli tullut aika hiipua pois niin muodollisena instituutiona kuin sitä kannattelevana ajatusmuotona.

⁴⁸⁴ STK:n sosiaalitoimikunta 18.1.1961. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat. STK:n arkisto, ELKA.

⁴⁸⁵ STK:n sosiaalitoimikunta 1.10.1968. Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat. STK:n arkisto, ELKA.

7 PÄÄTELMÄT

Paul Piersonin 1990-luvun puolivälissä julkaiseman tunnetun teesin mukaan hyvinvointivaltion rakentamisvaihetta oli seurannut ”uuden politiikan” aika-kausi, jonka tulkintaan tarvittiin erilainen kehikko kuin rakentamisen tai laajentamisen ajanjakson tulkintaan. Hyvinvointivaltion rakentamista ja laajenemista oli tulkittu paljolti talouskasvun ja valtaresurssien kehikossa, mutta kypsän hyvinvointivaltion reformoinnin ja resilienssin tulkinta vaati Piersonin mukaan institutionalismin ja erityisesti polkuriippuvuuden käsitteistön käyttöön ottamista.⁴⁸⁶

Piersonin avauksen jälkeen institutionalismiin liittyvä keskustelu on ollut vilkasta, Ellen Immergutin mukaan myös siksi, että institutionalismin edustajiksi ilmoittautuneiden näkemykset tutkimusotteen keskeisistä teoreettisista lähtökohdista ovat olleet hyvin erilaisia keskenään.⁴⁸⁷ Minä olen tässä tutkimuksessa liittynyt historiallisen institutionalismin perheeseen kokeilemalla, miten institutionalistiset työkalut purevat nimenomaan hyvinvointivaltion rakentamisen tulkintaan, ja tukeutunut siinä Kathleen Thelenin, James Mahoneyn, Wolfgang Streeckin ja Jacob Hackerin töihin.

Toinenkin voittopuolisesti amerikkalainen vrittäjä tutkimuksellani on. Institutionalistisen keskustelun osana tai liepeille on noussut myös vahva kiinnostus yksityisten yritysten ja työnantajien sosiaalipoliittiseen rooliin. Kiinnostus työnantajia kohtaan kumpusi siitä havainnosta, että työnantajat ovat kapitalistisessa järjestelmässä erityinen ryhmä, jonka intressejä talouskasvuun ja korkeaan työllisyyteen orientoitunut valtio joutuu pitämään silmällä tarkemmin kuin toisia. Peter Swensonin massiivinen Ruotsia ja Yhdysvaltoja vertaileva tutkimus (2002) painotti luokkakompromissien merkitystä Ruotsissa ja eritoten toimialakohtaisten kompromissien (Ruotsin tapauksessa keskeinen toimiala oli metalliteollisuus) kykyä ohjata hyvinvointivaltion rakentumista. Swenson avasi tutkimuksellaan institutionalistisista lähtökohdista uuden näkökulman Ruotsin hyvinvointivaltion historiaan, jota yleensä on pidetty nimenomaan valtaresurssiteorian ydintyyppinä.

Tässä tutkimuksessa olen seurannut toisaalta lakisääteistä vanhuudenturvaa instituutiona ja toisaalta työnantajia toimijoina, joiden aktiviteetti on sekä kohdistunut vanhuudenturvaan että ehdollistunut siitä. Vanhuudenturvan institutionaalisisessa rakenteessa olen kiinnittänyt huomion erityisesti työnantajan elatusvelvollisuuteen, jonka pitkäikäisyyden selittäminen oli perimmäinen tutkimuskysymykseni. Työnantajien toiminnassa erityisenä kohteenani on ollut työväenhuolto ja sosiaalitoiminta toimintatapana, joka määrittyi (myös) suhteessa lainsäädäntöön.

⁴⁸⁶ Pierson 1994 ja 1996.

⁴⁸⁷ Immergut 1998.

Elatusvelvollisuus, jolla työnantaja tehtiin velvolliseksi elättämään pitkään palvellut työntekijänsä, säilyi osana vanhuudenturvaa niin pitkään kuin säilyi ennen muuta siksi, että lakisääteinen vanhuudenturva rakentui Suomessa kerrostumalla (*layering*). Taulukossa 3 olen sijoittanut vanhuudenturvan keskeiset lainsäädäntöuudistukset neljän muutostyyppin alle.

Taulukko 3. *Lakisääteisen vanhuudenturvan muutostyypit Suomessa työeläkejärjestelmään saakka*

KERROSTUMINEN <i>Kansaneläke 1937</i> <i>Merimieseläke 1956</i> <i>Työeläke 1961</i>	AJAUTUMINEN <i>Elatusvelvollisuus 1982</i>
<i>Kansaneläke 1956</i> SYRJÄYTYMINEN	(Köyhäinhuitolaki 1932–1933?) (Huoltoapulaki 1956?) MUUNTUMINEN

Kerrostumisen historia alkaa kansaneläkejärjestelmän säätämisestä vuoden 1937 kansaneläkelaililla. Sillä luotiin kokonaan uusia sääntöjä – universaali vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus – mutta myös vanhat säännöt (eli elatusvelvollisuus) jäivät voimaan. Ainoa poikkeus kerrostumisen historiaan oli samaisen kansaneläkejärjestelmän uudistaminen 1950-luvun puolivälissä. Silloin toimintakykyisten poliittisten enemmistöjen puute yhdistyneenä poikkeukselliseen työmarkkinatilanteeseen ja valtiobyrokratian sisäiseen erimielisyyteen avasi harvinaisen hetken, jossa veto-mahdollisuudet eivät estäneet vanhojen sääntöjen kumoamista ja uusien säätämistä. Seurauksena oli Suomessa ainutlaatuinen syrjäytyminen (*displacement*). Merimieseläke ja työeläkejärjestelmä taas olivat jälleen selväpiirteisiä kerrostumistapauksia. Niissä yhteenkään vanhaan sääntöön ei koskettu, vaan säädettiin vain uusia.

Vaikeampi on sijoittaa muutokset, jotka koskivat elatusvelvollisuuden varsinaista säädöstä. Olen edellä argumentoinut, että 1930-luvun alun eduskuntakeskustelu köyhäinhuolaista kapeutti elatusvelvollisuuden tulkintaa tavalla, joka on tulkittavissa muuntumistapaukseksi. Samoin katson, että 1950-luvun molemmat elatusvelvollisuutta koskeneet säädösuudistukset ovat muuntumistapauksia. Ensimmäinen oli sosiaalidemokraattisen vähemmistöhallituksen 1950 epäonnistunut yritys kehystää elatusvelvollisuus selvemmin sosiaalivakuutuksen täydentäjäksi, toinen punamultahallituksen johdol-

la onnistunut köyhäinhoitolain uudistaminen huoltoapulaiksi. Varustan molemmat tapaukset taulukossa kysymysmerkillä, koska Mahoneyn ja Thelenin typologian soveltuvuus niiden tulkintaan jää kyseenalaiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa, jossa lakia todella muutettiin, elatusvelvollisuuden kirjain jäi kuitenkin koskemattomaksi ja siinä mielessä institutionaalista muutosta ei tapahtunut ensinkään, mutta eduskuntakeskustelussa elatuksen konteksti alkoi jälleen palautua kohti työntekijän oikeuksia tavalla, jonka voi tulkita vaivihkaiseksi muuntumiseksi. Tulkintani on, että muuntuminen osaltaan pohjusti työeläkejärjestelmän säätämistä muutamaa vuotta myöhemmin, mutta käyttämäni typologia ei nähdäkseni aivan veny näin hienovaraisen formaalin ja epäformaalin tason vuorovaikutuksen tunnistamiseen.

Kerrostumisen ensisijaisuutta Suomessa selittää vahvojen veto-oikeuksien olemassaolo. Veto-oikeus on tässä kuitenkin tulkittava väljemmin kuin vain juridisluonteiseksi mahdollisuudeksi estää jonkin päätöksen teko. Sellaisestakin oli kysymys, lähinnä niissä tapauksissa, joissa valtiopäiväjärjestyksen vähemmistösuoja tarjosi yhdelle tai kahdelle parlamentaariselle ryhmälle mahdollisuuden taktikoida uudistuksia vastaan. Laajemmin kysymys on kuitenkin siitä, mitä Jacob Hacker nimittää poliittisen järjestelmän *status quo* -suuntautuneisuudeksi.⁴⁸⁸ Tällaista suuntautumista tuotti Suomessa 1920- ja 1930-luvuilla vallankumouksen pelko ja 1950-luvulla – paradoksaalisesti – voimakas elinkeinorakenteen muutos, joka teki politiikasta paljolti tulonjakokamppailua ja edunvalvontaa. Lisäksi kiinnostusta veto-mahdollisuuksien käyttöön elatusvelvollisuuden kohdalla lisäsi sen kytkös kuntien velvollisuuksiin.

Tutkimukseni tulos, joka painottaa kerrostumisen merkitystä, näyttäisi poikkeavan Olli Kankaan, Urban Lundbergin ja Nils Plougin (2010) tulkin-nasta, jonka mukaan sekä eläkkeiden rakentaminen että niiden reformoimi-nen Suomessa on ollut muuntumisen (*conversion*) polku. Tulkintaero on kuitenkin sikäli näennäinen, että Kangas, Lundberg ja Ploug tutkivat eri insti-tuutiota kuin minä. Heidän kohteenaan on nimenomaan työeläkejärjestel-män reformi, ja artikkelin analyysin ajallinen alkupiste on työeläkejärjestel-män säätämisen hetki 1960-luvun alussa. Tästä lähtökohdasta heidän tulkin-tansa on vakuuttava: 1990-luvun ja myöhemmät työeläkereformit täyttävät todellakin muuntumisen kriteerit. Jos tarkastelu sen sijaan laajennetaan ko-ko lakisääteiseen vanhuudenturvaan ja lähemmäs sadan vuoden ajalle, muuttuu tyypittely toisenlaiseksi. Tästä näkökulmasta on myös mahdollista löytää tukea Piersonin alkuperäiselle teesille: vanhuudenturvan rakentami-nen tapahtui myös Suomessa erilaisten mekanismien varassa kuin sen re-formoiminen.

Tulkintaero Kankaan, Lundbergin ja Plougin kanssa avaa tarkasteltavaksi myös tämän tutkimuksen kannalta tärkeän kysymyksen. Miten instituutio on rajattava? Olen tässä tutkimuksessa käsitellyt vanhuudenturvaa yhtenä insti-tuutiona, johon lainsäädäntö tuo uusia kerroksia ja yhdessä tapauksessa osin

⁴⁸⁸ Hacker 2005, 47–48.

syrjäyttää vanhemman kerroksen. Perustelen tätä otettani sillä, että vanhuudentuon toimeentulo on yksi kokonaisuus, johon kaikki vanhuudentuon osat vaikuttavat yhtä aikaa. Vanhuudenturva on siis seuraustensa näkökulmasta yksi instituutio, vaikka se koostuisi useasta eri lainsäädännöllisestä palasesta ja vieläpä vapaaehtoisista turvan muodoista. Selvää kuitenkin on, että jos tarkastelun kohteeksi otetaan esimerkiksi vain kansaneläketurva ja mielletään se yhdeksi instituutioksi, näyttää kehityspolku toisenlaiselta. Samoin olisi luultavasti myös asian laita, jos tarkastelu laajennettaisiin kattamaan systemaattisesti myös työkyvyttömyyden turva, joka liittyy sekä sairausvakuutukseen että eläkejärjestelmään.

Nämä huomautukset pätevät myös työväenhuoltoon ja sosiaalitoimintaan. Olen lähestynyt niitä sellaisena ”*policyinä*”, joka ei täytä Streeckin ja Thelenin instituutiokriteerejä. Työväenhuolto ja sosiaalitoiminta eivät ehdollistaneet työnantajien toimintaa siinä mielessä, että työntekijöiden olisi ollut mahdollista vedota kolmanteen (käytännössä julkiseen valtaan) niiden täytäntöönpanemiseksi. Yksittäinen työnantaja saattoi koska vain lakata harjoittamasta huoltotoimintaansa omalla päätöksellään. Siitä huolimatta on kiinnostavaa koetella muutostyyppejä myös työväenhuollon ja sosiaalitoiminnan kohdalla. Silloin korostuu muuntumisen (*conversion*) polku, jolla työnantajakeskusjärjestö pyrki aktiivisesti muuntamaan sosiaalitoiminnan tulkintoja ja käytäntöjä yhteiseksi tulkitsemansa työnantajaintressin tueksi. Lopulta tämä pyrkimys epäonnistui, sillä myös tässä tapauksessa veto mahdollisuudet olivat liian vahvat. Yksittäisillä jäsenyrityksillä ja keskusjärjestön jäsenliitoilla oli aina mahdollisuus yksinkertaisesti kieltäytyä tekemästä niin kuin keskusjärjestö toivoi.

Työnantajapolitiikassa vanhuudenturva ja sen myötä elatusvelvollisuuden merkitykset määrittyivät kahden laajemman kokonaisuuden osana. Ensinnäkin elatusvelvollisuus sai merkityksiä suhteessa niihin toimiin, joihin STK ryhtyi torjuakseen työehtosopimusten yleistymisen. Toiseksi elatusvelvollisuus asettui osaksi toimia, joiden tarkoituksena oli rajata ja tulkita valtiollisen sosiaalipolitiikan aluetta ja luonnetta. Näillä ulottuvuuksilla työnantajien kanta elatusvelvollisuuteen voidaan jäsentää ajallisesti seuraavasti.

Pyrkimys vetäytyä elatusvelvollisuudesta leimasi 1920-luvun alkua. Työnantajapiireissä valmistauduttiin henkisesti siihen, että työehtosopimukset saattaisivat yleistyä, vanha paternalismi menettäisi otteensa ja suhteissa työntekijöihin jouduttaisiin yhä enemmän ottamaan huomioon lainsäädännön asettamia puitteita. Tämän asenteen kanssa johdonmukaista oli Axel Palmgrenin pyrkimys saada elatusvelvollisuus kumottua köyhäinhoitolain säätämisen yhteydessä. Vuosikymmenen lopulla työnantajat siirtyivät vetäytymisestä aktiiviseen torjuntaan ja jo vanhastaan vaalitusta työsuhteen kahdenvälisyydestä tuli STK:lle sekä toiminnan perustelu että tavoite. Samalla STK lakkasi vaatimasta elatuksen kumoamista, koska sille oli vissi sija osana työväenhuoltoa kahdenvälisyyttä korostavassa politiikassa. Tätä pohjusti elatuksen perustelun kapeneminen yksinomaan köyhäinhoidolliseksi.

Työsuhteen kahdenvälisyyden korostus saattoi paikallisesti merkitä suorastaan työnantajan pyrkimystä ”totaaliseen herruuteen”⁴⁸⁹. Niinpä ammattiyhdistysliikkeen aseman tunnustaminen ja erityisesti työehtosopimusten läpimurto 1940-luvun puolimaissa olivat monella tapaa näkyvä katkos. Läpimurto ei kuitenkaan ollut järin nopea eikä katkos täydellinen. Tämän tutkimuksen valossa 1930-luvun lopulta 1940-luvun jälkipuolelle ulottuvaa kymmenen vuoden jaksoa luonnehtivat pikemmin rinnalle asettuminen ja uudelleenkäsitteistäminen. Elatusvelvollisuus, samoin kuin moni muu työväenhuoltoon ajatuksellisesti kytketty sisältö solautti kivuttomasti osaksi sosiaalisen toiminnan otsikolla varustettua toimenpiteiden kokonaisuutta. Vaikka työehtosopimusten vastustaminen oli menettänyt ajankohtaisuutensa, oli elatuksen ja sosiaalitoiminnan kokonaisuudella edelleen käyttöä suhteessa sekä valtiovallasta että ammattiyhdistysliikkeeseen. Valtiovallan kohdalla kysymys oli siitä, mihin valtiollinen sosiaalipolitiikka saattoi ulottua ja millä ehdoin. Ammattiyhdistysliikkeen kohdalla taas olennaista oli pitää työehtosopimisen ala niin kapeana kuin mahdollista.

Seuraavan vuosikymmenen kuluessa ’sosiaalisesta’ tulikin kattokäsite, jonka käytön laajuus työnantajapuhunnassa saavutti huippunsa 1960-luvun alussa. Aika 1950-luvun alusta seuraavan vuosikymmenen loppuun ei ollut yksiselitteistä valtiollisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalivakuutuksen vastustamisen aikaa, vaan sen haltuunottamisen aikaa. Tässä pyrkimyksessä sosiaalitoiminnalla oli keskeinen rooli, ja elatusvelvollisuus säilytti siinä paikkansa.

Elatusvelvollisuus ei kumoutunut, mutta lakisääteinen vanhuudenturva siirtyi työeläkejärjestelmän myötä lopullisesti sellaiseen paikkaan, johon elatusvelvollisuus ei tietyn siirtymäajan jälkeen ulottunut. Tämän muutoksen voi Mahoneyn ja Thelenin typologiassa luokitella ajautumiseksi (*drift*) ja niin olen taulukossa 3 tehnyt. Sen viimeisteli vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki, joka päätti työnantajan elatusvelvollisuuden pitkän elämän suomalaisessa lainsäädännössä. Samalla vuosikymmenellä katosi lakikirjasta elatusvelvollisuuden vanha kumppani 1800-luvun alusta: irtolaislaki kumottiin uudella päihdehuoltolailla 1986.⁴⁹⁰ Asiaan liittyvä yksityiskohta on, että sosiaalihuoltolain voimaantulon yhteydessä itse asiassa säädettiin, että elatusvelvollisuutta koskevaa viidettä pykälää nimenomaan ei kumota, vaikka vanha huoltoapulaki muutoin kumottiin. Tämä oli toki pelkkää säädöstekniikkaa, jolla varmistettiin, että maksussa olevien elatusmaksujen juridinen pohja ei katoaisi. Elatusvelvollisuuden viimeisen vaiheen sijoittumisen Mahoneyn ja Thelenin typologiaan tämä yksityiskohta kuitenkin ratkaisee: kyseessä ei ole syrjäytyminen vaan ajautuminen.

Työnantajapolitiikan käänne 1950-luvun lopulla, johon muistelmissa ja tutkimuksessa on viitattu, saa tässä tutkimuksessa verraten vähäisen merkityksen. Kiistämätöntä toki on, että STK:n ja SAK:n yhteistyö tiivistyi työttömyysturvan, vuosilomien ja työeläkkeiden lainsäädäntöhankkeissa. Selvästi

⁴⁸⁹ Koivuniemi 2000, 199.

⁴⁹⁰ Päihdehuoltolaki (41/1986) 29 §; Urponen 1994, 255.

merkityksellisemmältä kuitenkin näyttää se, että vanhuudenturvan toimeenpano tuotti 1940-luvulta alkaen sellaisia tulkinta- ja rajanveto-pulmia, jotka tuottivat työnantajapolitiikkaan sisäistä painetta. Edes työehtosopimusten läpimurto ei osoittautu sellaiseksi kriisiksi, joka aiheuttaisi työnantajapolitiikan äkkinäistä suunnanmuutosta. Muutos oli todella evoluutionkaltaista: vähittäistä ja instituution itsensä ongelmista ja rajoista nousevaa.

Vähittäisen muutoksen tuloksena syntyi vanhuudenturva, jossa useat erilaiset ja eri logiikoilla toimivat ”eläkekysymykset” liukuivat yhdeksi ”eläkekysymykseksi”. Siinä missä 1930-luvulla jaot työväkeen ja toimihenkilöihin, miehiin ja naisiin, vakinaisiin ja tilapäisiin merkitsivät myös vanhuudenturvaan liittyviä jakoja, alkoi työeläkejärjestelmä 1960-luvulla murentaa näitä eroja ja tuottaa käsitystä ”palkansaajasta” kaikkia palkkatyön varassa eläviä yhdistävänä yhteiskunnallisena asemana. 1970-luvun alussa lakisääteinen ansiosidonnainen vanhuudenturva ulotti peittonsa kaikkeen ansiotyöhön, kun myös yrittäjät ja maatalousyrittäjät integroitiin järjestelmään. Tällaista yhdenmukaistumista pohjusti osaltaan elatuksen ja eläkkeen käsitteellisen eron hämärtyminen aiemmilla vuosikymmenillä.

Yhdenmukaistuminen myös jatkui ja laajeni usean vuosikymmenen ajan. Sen huipentumana voi pitää 2000-luvun alun lakiuudistuksia, joissa yksityisen sektorin työeläkelait kirjoitettiin yhdeksi laiksi ja julkisen sektorin eläkeetuudet yhdenmukaistettiin yksityisen puolen kanssa. Muiden muassa näitä muutoksia Olli Kangas kumppaneineen on kuvannut muuntumisen (*conversion*) tietä syntyneiksi. Voi kuitenkin kysyä, eikö eteemme aukea myös ajautumisen (*drift*) näkymä. Kysymykseen vastaaminen on toki toisen tutkimuksen aihe, mutta alustavasti voi kiinnittää huomiota siihen, että työelämän kehitys sisältää myös piirteitä siitä, että osa ansiotyöstä tehdään palkansaajatai yrittäjäasemaa epäselvämmässä tilassa erilaisena yksinyrittämisenä. Palkansaajuuteen liittyvät vanhuudenturvan instituutiot ovat kyllä paikoillaan, mutta osa käytännössä palkkatyötä tekevistä ei vain osu niiden kohdalle.

Palkansaaja-aseman yhdenmukaistumisen ohella monesta on tullut yksi myös työnantajaosapuolena. STK:sta tuli 1993 Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto (TT), kun kauppa- ja elinkeinopoliittisia intressejä ajanut Teollisuuden keskusliitto fuusioitui työnantajajärjestön kanssa. Seuraavalla vuosikymmenellä, vuoden 2005 alusta, kuusikymmentä vuotta erillään olleet teollisuuden ja palvelualojen järjestöt yhdistyivät yhdeksi Elinkeinoelämän keskusliitoksi (EK). Ei siis ihme, että julkisessa keskustelussa yritykset esiintyvät usein monoliittinä, jonka nimeksi riittää pelkkä keskusjärjestön osoite Helsingissä. Tämä tutkimus korostaa kuitenkin työnantajapuolen sisäisiä eroja. Työnantajakeskusjärjestö STK:n päätöksenteossa keskeisin rajoittava tekijä oli selvästi kyvyttömyys sovittaa yhteen jäsenten intressejä. Yllä mainittu palkansaaja-aseman yhdenmukaistuminen tuotti STK:lle uusia keinoja ylittää jäsenten eriseraisuus, mikä oletettavasti myös selitti STK:n toimivan johdon suhtautumista esimerkiksi yhteistyöhön SAK:n kanssa. Tuossa suhtautumisessa silmiinpistävää on se, että se niin usein oli myönteisempää kuin järjestön luottamusjohdon.

Jäsenten intressiristiriitojen ylittäjänä poliittinen uhka osoittautui kuitenkin tehokkaimmaksi. Eduskuntaan valitun vasemmistoenemmistön vaikutus työnantajien kannanmuodostukseen oli merkittävä. Vaikutus ei kuitenkaan ensisijaisesti perustunut pelkoon siitä, että vasemmistopuolueet yksissätuumin kävisivät työnantajien etua vastaan. Se perustui päinvastoin pelkoon siitä, että vasemmistopuolueiden keskinäinen kamppailu työväen äänistä tuottaisi yhä kovempia vaatimuksia työnantajille. Suomalaisessa keskusjärjestötason työnantajapolitiikassa nämä poliittiset tekijät ovat olleet selvästi vahvemmin läsnä kuin sellaiset työ- ja tuotemarkkinoihin liittyvät strategiset pohdinnat, joita tutkijat ovat tunnistaneet Ruotsin, Saksan tai Yhdysvaltain työnantajien toiminnan taustalta.

Entä miten on tämän tutkimuksen valossa arvioitava työnantajien panosta suomalaisen vanhuudenturvan kehittämisessä? Selvää on, että työnantajilla ei kokonaisuutena arvioiden ollut aktiivisen aloitteentekijän roolia. Kuten aiemmassakin tutkimuksessa on osoitettu, se oli useimmiten vasemmistopuolueilla ja ammattiyhdistysliikkeellä. Tähän kuvaan olen tuonut lisävalaistusta korostamalla erityisesti toisaalta valtiobyrokratian ja toisaalta eräissä tapauksissa myös ns. keskiryhmien – Suomen kansanpuolueen ja toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen – roolia. Tutkimukseni osoittaa kuitenkin, että työnantajilla oli vapaaehtoisten järjestelyjen muokkaajina merkittävä osuus siinä, että vanhuudenturva kehittyi juuri kerrostumisen tietä. Vanhuudenturvan muotoutumisen dynamiikassa keskeistä oli, että valtiobyrokratia pyrki vähentämään työnantajien vastarintaa kehittämällä kompromisseja, jotka sekä tyydyttivät työväenliikkeen vaatimuksia että soveltuivat työnantajien jo omaksumiin ajattelu- ja toimintatapoihin. Tämän dynamiikan kruunu oli työeläkejärjestelmä, jonka voi tulkita syntyneen niin, että vapaaehtoisten järjestelyjen muodostama hajanainen ja valikoiva kokonaisuus paikattiin lainsäädännöllä kattavaksi vanhuudenturvaksi.

8 LÄHTEET

Julkaisemattomat lähteet

Eduskunnan arkisto, Helsinki

Kansaneläkevaliokunnan pöytäkirjat 1955–1956
Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat 1961

Elinkeinoelämän keskusliiton arkisto (EK), Helsinki

Suomen Työnantajain Keskusliiton (STK) arkisto
Hallituksen pöytäkirjat liitteineen 1954–1972
Johtokunnan pöytäkirjat liitteineen 1956–1972

Suomen Elinkeinoelämän Keskusarkisto (ELKA), Mikkeli

Suomen Työnantajain Keskusliiton (STK) arkisto
Hallituksen pöytäkirjat 1942–1962
Johtokunnan pöytäkirjat 1956–1962
Sosiaalitoimikunnan pöytäkirjat 1946–1968
Kiertokirjeet keskusliiton jäsenille 1937–1969
Pohjoismaiden työnantajaliittojen kokousasiakirjat (kansiot 250, 1449, 252)
Neuvottelupäiviä koskevat asiakirjat (kansio 392)
Sosiaaliosaston kirjeenvaihto (kansio 158)
Suomen teollisuuden keskusvaliokunnan asiakirjat (kansio 253)
Työsuhde-eläkekomitea (kansio 1839)

Metsäteollisuuden Työnantajaliiton (MTA) arkisto
Liittokokousten pöytäkirjat 1938–1969
Hallintoneuvoston ja sen työvaliokunnan pöytäkirjat 1938–1969
Kiertokirjeet 1938–1969
Toimintakertomukset 1938–1969
Tiedotukset (kansio 1192)

Kansallisarkisto (KA), Helsinki

Niilo Mannion arkisto
Teivo Pentikäisen arkisto
Suomen kansanpuolueen arkisto

Julkaistut lähteet

Samling utaf kongl. bref, stadgar och förordningar angående Sweireges Rikes commerce, politie och oeconomie (---) gjord af Anders Anton von Stiernman (---) fjärde del, tryckt uti kongl. tryckeriet, år 1760

Utdrag utur alle ifrån 1729 års slut utkomne publique handlingar, palcater, förordningar, resolutioner och publicationer (---) andra delen til år 1740 (---) tryckt hos Lorentz Ludwig Grefing 1746

Samling af placater, förordningar, manifester och påbud, samt andre allmänna handlingar, hwilka o Stor-Furstendomet Finland sedan 1808 års början ifrån trycket utkommit. Fjortonde delen, 1851–1852. Åbo 1853

Samling af de i Stor-Forstendömet Finland gällande och intill år 1855 utkommne Författningar. Helsingfors 1855

Asetus- ja säädöskokoelmat 1865, 1879, 1922, 1936, 1956, 1961

Valtiopäivät 1921, 1922, 1932, 1933, 1936, 1950, 1954, 1955, 1956, 1958, 1961

Komiteanmietinnöt (KM)

KM 1907:17

KM 1942:3.

KM 1943:2

KM 1946:4

KM 1949:7

KM1952:11

KM 1954:8

KM 1954:6

KM 1962:27

KM (B) 1964:32.

Kertomus Helsingin kaupungin kunnallishallinnosta 50 (1937). Helsingin kaupungin tilastotoimisto, Helsinki 1939

Suomen Virallinen Tilasto 22 C. Kertomus eläkekassoista sekä sairaus- ja hautausapukassoista ja -renkaista. Sosiaaliministeriö, Helsinki

Suomen tilastollinen vuosikirja 1960. Tilastollinen päätoimisto, Helsinki

Lehdet

(Artikkelien kirjoittajatiedot ovat alaviitteissä.)

Defensor Legis 1929–1930

Huoltaja 1919–1939

Lakimies 1929–1930

Sosiaalinen aikakauskirja 1918–1970

Teollisuuslehti 1919–1970

Työeläke 1962–1972

Verkkolähteet

(Luettu 14.5.2016)

Kansainvälinen työjärjestö

Kansainvälisen työjärjestön peruskirja:

ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A1

Kansainvälisen työjärjestön sosiaaliturvan minimitasoa koskeva sopimus (C102):

http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

Hallitusohjelmat: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>

14. Pääministeri Väinö Tannerin hallituksen ohjelma 13.12.1926

32. Pääministeri K.-A. Fagerholmin hallituksen ohjelma 30.7.1948

38. Pääministeri Ralf Törngrenin hallituksen ohjelma 6.5.1954

Kansallisbiografia: www.kansallisbiografia.fi

Jenny Markelin-Svensson (1882–1929)

Teollisuusneuvos Aarne Tuomola (1895–1974)

Kirjallisuus

Ahtokari, Reijo: Tunteen vaikuttaja. Työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen. WSOY, Porvoo–Helsinki–Juva 1988

Ala-Kapee, Pirjo ja Marjaana Valkonen: Yhdessä elämä turvalliseksi. SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen kehitys vuoteen 1930. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry, Helsinki 1982

Alapuro, Risto: Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890–1933. Tammi, Helsinki 1994

Alapuro, Risto, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius (toim.): Kansa liikkeessä. Kirjayhtymä, Helsinki 1989

Anttila, Anu-Hanna: Loma tehtaan varjossa. Teollisuustyöväestön loma- ja vapaa-ajan moraalisaatelu Suomessa 1930–1960-luvuilla. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2005

Aunesluoma, Juhana: Paperipatruunat. Metsäteollisuus sodassa ja jälleenrakentamisessa 1939–1950. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2007

Aunesluoma, Juhana: Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppa- ja integraatiopolitiikka maailmansodasta EU-aikaan. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2011

Bergholm, Tapio: Kovaa peliä kuljetusalalla. Kuljetusalan ammattiyhdistystoiminta vuosina 1925–1960. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Turenki 1997 (1997a)

Bergholm, Tapio: Ammattiliiton nousu ja tuho. Kuljetusalan ammattiyhdistystoiminta ja työmarkkinasuhteiden murros 1944–1949. Bibliotheca Historica 19 ja Työpoliittinen tutkimus 166. Suomen historiallinen seura ja Työministeriö, Helsinki 1997 (1997b)

- Bergholm, Tapio: Sopimusyhteiskunnan synty I. SAK 1944–1956. Otava, 2005
- Bergholm, Tapio: Sopimusyhteiskunnan synty II. SAK 1956–1969. Otava, Helsinki 2007
- Bergholm, Tapio: Kohti tasa-arvoa. Tulopolitiikan aika I. SAK 1969–1977. Otava, Helsinki 2012
- Bergholm, Tapio: Tulopolitiikan pitkät jäähyväiset. Teoksessa Mikko Niemelä ja Juho Saari (toim.): Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2011, 46–68.
- Bergholm, Tapio: Kaksoissidoksen synty. Suomen työmarkkinasuhteiden toimintatavan muotoutuminen 1944–1969. Työväen perinteen ja historian tutkimuksen seura, Helsinki 2015
- Bergholm, Tapio ja Juho Saari: Paradigmat, agendat ja kehykset. Teoksessa Johannes Kananen ja Juho Saari (toim.): Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. SoPhi 113. Minerva, Helsinki ja Jyväskylä 2009, 33–64
- Bloch, Marc: Historian puolustus. Artemisia editzioni, Helsinki 2003 [ransk. alkut. Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien, 1949]
- Blomster, Peter: Kunnallisen eläketurvan historia. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki 2004
- Bowman, John R.: Capitalist Collective Action. Competition, Cooperation and Conflict in the Coal Industry. Studies in Marxism and Social Theory. Cambridge University Press & Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Cambridge & Paris 1989
- Bowman, John R.: Achieving Capitalist Solidarity: Collective Action Among Norwegian Employers. Politics and Society, vol. 26 no. 3, 307–309 (1998).
- Bowman, John R.: Employers and the Persistence of Centralized Wage Setting: The Case of Norway. Comparative Political Studies vol 35 no 9, 995–1026 (2002)
- Bowman, John R.: Employers and the Politics of Skill Formation in a Coordinated Market Economy: Collective Action and Class Conflict in Norway. Politics & Society, vol 33 no 4, 567–594 (2005).
- Bruun, Niklas: Kollektivavtal och rättsideologi. En rättsvetenskaplig studie av de rättsideologiska premisserna för inlemmandet av kollektivavtalet och kollektiva kampåtgärder i finsk rättsordning efter år 1924. Juridiska föreningens i Finland publikationsserie nr 46. Kustannusliike Juridica, Vammala 1979
- Böök, Einar: Suomen huolto-oikeus. WSOY, Porvoo ja Helsinki 1948
- Chirot, Daniel: The Social and Historical Landscape of Marc Bloch. Teoksessa Theda Skocpol (ed.): Vision and Method in Historical Sociology. Cambridge University Press, Cambridge 1984, 22–46
- Ehnrooth, Leo: Arbetsreglementena och deras rättsliga reglering: socialpolitiska studier. Kejsersl. Alexanders-Universitetet i Helsingfors 1906
- Esping-Andersen, Gøsta: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity, Cambridge 1990
- Farnsworth, Kevin, and Chris Holden: The Business-Social Policy Nexus: Corporate Power and Corporate Inputs into Social Policy. Journal of Social Policy, vol 35 (2006) no 3, 473–494

- Fellman, Susanna: Uppkomsten av en direktörsprofession. Industriledarnas utbildning och karriär i Finland 1900–1975. Finska Vetenskaps-societeten, Helsingfors 2000
- Fellman, Susanna: French influences in a Finnish company in an era of industrial break-through and modernisation: Société Michelin's welfare program and G.A. Serlachius AB in the 1920s and 30s. Verkkosivulla Managerial Thought and Practice in France in the 19th–21st Centuries. <http://mtpf.mlab-innovation.net/en/summary/an-approach-by-geographic-areas-of-the-diffusion-processes-of-managerial-practices/french-influences-in-a-finnish-company-in-an-era-of-industrial-break-through-and-modernisation.html> (luettu 18.1.2016)
- Haapala, Pertti: Tehtaan valossa. Teollistuminen ja työväestön muodostuminen Tampereella 1820–1920. SHS, Helsinki, ja Vastapaino, Tampere 1986
- Haarma, T.: Palstaviljely. Teoksessa Keijo Keravuori (toim.): Teollisuuden sosiaalinen toiminta. Suomen Työnantajain Keskusliiton julkaisuja, Helsinki 1948
- Haatanen, Pekka: Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917–1939. Teoksessa Pekka Haatanen ja Kyösti Suonoja: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä VAPK-kustannus, Helsinki 1992
- Hacker, Jacob S.: The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States. Cambridge University Press, Cambridge 2002
- Hacker Jacob S.: Policy Drift. The Hidden Politics of US Welfare Retrenchment. Teoksessa Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford University Press, Oxford 2005
- Haggrén, Heidi, Johanna Rainio-Niemi and Jussi Vauhkonen (eds.): Multi-layered Historicity of the Present. Approaches to social science history. Publications of the Department of Political and Economic Studies 8. Unigrafia, Helsinki 2013
- Hall, Peter A. and David Soskice: An Introduction to Varieties of Capitalism. Teoksessa Peter A. Hall and David Soskice (eds.): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press, New York 2001, 1–68
- Hannah, Leslie: Inventing Retirement. The development of occupational pensions in Britain. Cambridge University Press, Cambridge 1986
- Hannikainen, Matti: Teollistuvan agraariyhteiskunnan sosiaaliturva. Teoksessa Matti Hannikainen ja Jussi Vauhkonen: Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. SKS, Helsinki 2012, 13–50 (Hannikainen 2012a)
- Hannikainen, Matti: Eläkeuudistukset 1995–2007. Teoksessa Matti Hannikainen ja Jussi Vauhkonen: Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. SKS, Helsinki 2012, 288–347 (Hannikainen 2012b)
- Hannikainen, Matti: Työeläkkeiden rahoitus. Teoksessa Matti Hannikainen ja Jussi Vauhkonen: Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. SKS, Helsinki 2012, 391–448 (Hannikainen 2012c)
- Heikkinen, Sakari: Palkollisesta proletaariin: työn ja luokan suomalaista käsitehistoriaa. Teoksessa Raimo Parikka (toim.): Työväestö ja kansakunta. Väki voimakas 10. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, Helsinki 1997, 68–98
- Heikkinen, Sakari ja Seppo Tiihonen: Kriisinselvittäjä. Valtiovarainministeriön historia 2. Edita, Helsinki 2009

- Helander, Voitto, Kyösti Pekonen, Jouni Vainio, Tapani Kunttu: Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta. 7. Suomen eduskunta, Helsinki 2007
- Hellsten, Katri: Vaivaishodosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 2/1993
- Helne, Tuula, Raija Julkunen, Jouko Kajanoja, Sini Laitinen-Kuikka, Tiina Silvasti ja Jussi Simpura: Sosiaalinen politiikka. WSOY, Helsinki 2003
- Hjerppe, Reino, Riitta Hjerppe, Kauko Mannermaa, O. E. Niitamo ja Kaarlo Siltari, Suomen teollisuus ja teollinen käsityö 1900–1965. Kasvututkimuksia VII. Suomen Pankki, Helsinki 1976
- Hjerppe, Riitta: Suurimmat yritykset Suomen teollisuudessa 1844–1975. Helsinki 1979
- Hjerppe, Riitta: Teollisuus. Teoksessa Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila (toim.): Suomen taloushistoria 2. Tammi, Helsinki 1982, 408–431
- Hokkanen, Kari: Kekkosen maalaisliitto 1950–1962. Maalaisliitto-Keskustan historia 4. Otava, Helsinki 2002
- Hyppölä, Jorma, Aarre Tunkelo ja Leo Törnqvist: Suomen väestöä, sen uusiutumista ja tulevaa kehitystä koskevia laskelmia. Tilastollisia tiedonantoja 38. Tilastollinen päätoimisto, Helsinki 1949
- Häggman, Kai: Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Kansaneläkelaitos, Helsinki 1997
- Häggman, Kai: Metsän tasavalta. Suomalainen metsäteollisuus politiikan ja markkinoiden ristiaallokossa 1920–1939. SKS, Helsinki 2006
- Ikkala, Artturi Kustaa: Huoltoapulaki selityksin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B81. WSOY, Porvoo ja Helsinki 1957
- Immergut, Ellen M.: The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, vol 26, no 1 (1998), 5–34
- Jaakkola, Jouko: Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Teoksessa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1994, 71–162
- Jacoby, Sanford M.: *Modern Manors. Welfare Capitalism since the New Deal.* Princeton University press, Princeton 1997
- Jensen-Eriksen, Niklas: Läpimurto. Metsäteollisuus kasvun, integraation ja kylmän sodan Euroopassa 1950–1973. SKS, Helsinki 2007
- Julkunen, Raija: Uusinstitutionalismien jäljillä. Teoksessa Juho Saari (toim.): Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki 2003, 19–40
- Julkunen, Raija ja Jussi Vauhkonen: Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty. Teoksessa Juho Saari (toim.): Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin tutkimukseen. Gaudeamus, Helsinki 2006, 289–319
- Jussila, Osmo, Seppo Hentilä ja Jukka Nevakivi: Suomen poliittinen historia 1809–1995. WSOY, Porvoo, Helsinki ja Juva 1995
- Kalela, Jorma: Näkökulmia tulevaisuuteen. Paperiliiton historia 1944–1986. Paperiliitto ry, ei paikkaa 1986
- Kalela, Jorma: Historiantutkimus ja historia. Gaudeamus, Helsinki 2000

- Kalleinen, Kristiina: ”Isänmaani onni on kuulua Venäjälle”. Vapaaherra Lars Gabriel von Haartmanin elämä. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2001
- Kallenaution, Jorma: Kansan tarina. Vakuutusyhtiö Kansa 1919–1994. Otava, Helsinki 1994
- Kangas, Olli: Politik och ekonomi i pensionsförsäkringen. Det finska pensionssystemet i ett jämförande perspektiv. Institutet för socialforskning, Meddelande 5/1988, Stockholm 1988
- Kangas, Olli: Politics of Social Rights. Studies on the Dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries. SISR 19. Stockholms universitet 1991
- Kangas, Olli: Instituutio ja ajoitus. Lainsäädäntötavan vaikutus sosiaalivaikkuuden ajoitukseen. Teoksessa Juho Saari (toim.): Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Sosiaal- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki 2003, 93–111
- Kangas, Olli: Poliittika ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa Tapani Paavonen ja Olli Kangas: Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Edita, Helsinki 2006, 189–366
- Kangas, Olli, Urban Lundberg and Nils Ploug: Three Routes to Pension Reform. Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden. Social Policy and Administration, vol 44, issue 3, 265–284 (2010)
- Kangas, Olli, Mikko Niemelä ja Sampo Varjonen: Politics and numbers. Teoksessa Haggrén, Heidi, Johanna Rainio-Niemi and Jussi Vauhkonen (eds.): Multi-layered Historicity of the Present. Approaches to social science history. Publications of the Department of Political and Economic Studies 8. Unigrafia, Helsinki 2013, 271–296
- Karvonen, Rauha: Kodinhoidon edistäminen. Teoksessa Keijo Keravuori (toim.): Teollisuuden sosiaalinen toiminta. Suomen Työntantajain Keskusliiton julkaisuja, Helsinki 1948
- Keinänen, Einar: Vakuutusosakeyhtiö Varma 1919–1944. Helsinki 1944
- Keinänen, Einar: Jälleenvakuutusosakeyhtiö Varma 1919–1949. Helsinki 1949
- Kekkonen, Jukka: Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:172. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala 1987
- Kekkonen, Urho: Onko maallamme malttia vaurastua? Otava, Helsinki 1952
- Keravuori, Keijo (toim.): Teollisuuden sosiaalinen toiminta. Suomen Työntantajain Keskusliiton julkaisuja, Helsinki 1948
- Kettunen, Pauli: Poliittinen liike ja sosiaalinen kollektiivisuus. Tutkimus sosialidemokratiasta ja ammattiyhdistysliikkeestä Suomessa 1918–1930. SHS, Helsinki 1986
- Kettunen, Pauli: Hur legitimerades arbetsgivarnas politik i ”första republikens” Finland? Teoksessa Daniel Fleming (red.): Industriell demokrati i Norden. Arkiv förlag, Lund 1990
- Kettunen, Pauli: Suojelu, suoritus, subjekti. Työsuojelu teollistuvan Suomen yhteiskunnallisissa ajattelu- ja toimintatavoissa. SHS, Helsinki 1994
- Kettunen, Pauli: Työväenkysymyksestä henkilöstopolitiikkaan. Teoksessa Antti Kuusterä (toim.): Suuryrityksen muodonmuutos. Partekin satavuotinen historia. Partek Oyj, Helsinki 2002
- Kettunen, Pauli: Pohjoismainen hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana. Teoksessa Juho Saari (toim.): Historiallinen käänne. Johdatus

- pitkän aikavälin tutkimukseen. *Gaudeamus*, Helsinki 2006, 217–256 (2006a)
- Kettunen, Pauli: *The Tension between the Social and the Economic. A Historical Perspective on a Welfare State*. Teoksessa Jari Ojala, Jari Eloranta and Jukka Jalava (eds.): *The Road to Prosperity. An Economic History of Finland*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2006, 285–313 (2006b)
- Kettunen, Pauli: *The ILO as a Form for Developing and Demonstrating a Nordic Model*. Teoksessa Sandrine Kott and Joelle Droux (eds.) *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*. ILO Century Series. Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York 2013, 210–230
- Kettunen, Pauli and Ilkka Turunen: *The Middle Class, Knowledge and the Idea of the Third Factor*. *Scandinavian Journal of History*, vol. 19 (1994) nr 1, 63–86
- Kjellberg, Anders: *Arbetsgivarstrategier I Sverige under 100 år*. Teoksessa Carsten Ströby Jensen (toim.): *Arbejdsgivere I Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgiverorganiseringen i Norge, Sverige, Finland og Danmark*. Nord 2000: 25. Nordisk Ministerråd, København 2000, 155–286
- Klein, Jennifer: *For all these rights. Business, Labor, and the Shaping of America's Public-Private Welfare State*. Princeton University press, Princeton 2003
- Koivisto, Jukka: *Päiviö Hetemäki. Sovinnontekijä*. Edita, Helsinki 2006
- Koivuniemi, Jussi: *Tehtaan pillin tahdissa. Nokian tehdasyhdyskunnan sosiaalinen järjestys 1870–1939*. *Bibliotheca Historica* 64. SKS, Helsinki 2000.
- Korpi, Walter: *Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists*. *World Politics* 58 (2006), 167–206.
- Koskinen, Yrjö: *Työväenseikka I. Mistä on kysymys?* Kirjallinen Kuukausilehti 1/1874, 1–9 (1874a)
- Koskinen, Yrjö: *Työväenseikka II. Historiallinen katsaus*. Kirjallinen Kuukausilehti 4/1874, 91–97 (1874b)
- Koskinen, Yrjö: *Työväenseikka III. Työväenolot omassa maassa*. Kirjallinen Kuukausilehti 8/1874, 195–199, ja Kirjallinen Kuukausilehti 9/1874, 219–227 (1874c)
- Lamberg, Juha-Antti, Mika Skippari, Jari Eloranta and Saku Mäkinen: *The Evolution of Corporate Political Action: A Framework for Processual Analysis*. *Business & Society*, vol 43 (2004) no 4, 335–365
- Larsson, Mats, Mikael Lönnborg, Sven-Erik Svärd: *Den svenska försäkringsmodellens uppgång och fall*. Svenska Försäkringsföreningens Förlag, Stockholm 2005
- Laurila, Ilkka: *Teollisuuden asuntokysymys*. Teoksessa Keijo Keravuori (toim.): *Teollisuuden sosiaalinen toiminta*. Suomen Työnantajain Keskusliiton julkaisuja, Helsinki 1948
- Leimgruber, Matthieu: *Solidarity without State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890 – 2000*. Cambridge University Press, Cambridge 2008
- Lilja, Kari: *Työntekijöiden osallistuminen hallintoon teollisuusyrityksissä. Tutkimus työnantajapuolen toiminnan kehityksestä*. Helsingin kauppa- ja korkeakoulun julkaisuja B-22. Helsingin Kauppakorkeakoulu, Helsinki 1977

- Lilja, Kari: Henkilöstöhallinnon ammattikäytännön kehityspiirteitä Suomessa. Hallinnon tutkimus 3/1987, 185–194.
- Lundh, Christer: Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2000. SNS förlag, Stockholm 2002
- Luther, Martti: Iso Katekismus (suom. A. E. Koskenniemi). SLEY kirjat, Jyväskylä 1979 [1529]
- Länsiö, Einari: Kansaneläkelainsäädäntöä koskevat muutokset. Sosiaalinen Aikakauskirja 1944, 119–132
- Mahoney, James and Kathleen Thelen: A Theory of Gradual Institutional Change. Teoksessa James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.): Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, Cambridge 2010, 1–37
- Mahoney, James and Kathleen Thelen (eds.): Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, Cambridge 2010
- Mahoney, James and Kathleen Thelen (eds.): Advances in Comparative Historical Analysis. Cambridge University Press, Cambridge 2015
- Mannio, Niilo A.: Sosiaalivakuutusjärjestelmän kehittäminen. Sosiaalinen aikakauskirja 5–6/1947, 173–184.
- Mannio, Niilo A.: Sosiaalipoliitikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta. WSOY, Porvoo–Helsinki–Juva 1967
- Mansner, Markku: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa 1. 1907–1940. Teollisuuden Kustannus, Helsinki 1981
- Mansner, Markku: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa 2. 1940–1956. Teollisuuden kustannus, Helsinki 1984
- Mansner, Markku: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa 3. 1956–1982. Teollisuuden kustannus, Helsinki 1990
- Mares, Isabela: The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development. Cambridge University Press. Cambridge 2003 (2003a)
- Mares, Isabela: The Sources of Business Interest in Social Insurance: Sectoral versus National Differences. World Politics vol 55, no 2 (2003), 229–258 (2003b)
- Markelin-Svensson, Jenny: Työväenhuolto Suomen suurteollisuudessa I. Sosiaalinen aikakauskirja 4/1923, 223–226 (Markelin-Svensson 1923 a)
- Markelin-Svensson, Jenny: Työväenhuolto Suomen suurteollisuudessa II. Sosiaalinen aikakauskirja 6/1923, 357–372 (Markelin-Svensson 1923 b)
- Markelin-Svensson, Jenny: Työväenhuolto Suomen suurteollisuudessa III. Sosiaalinen aikakauskirja 7/1923, 417–426 (Markelin-Svensson 1923 c)
- Markelin-Svensson, Jenny: Työväenhuolto Suomen suurteollisuudessa IV. Sosiaalinen aikakauskirja 8/1923, 530–537 (Markelin-Svensson 1923 d)
- Markelin-Svensson, Jenny: Työväenhuolto Suomen suurteollisuudessa II. Sosiaalinen aikakauskirja 7/1928, 386–393 [Artikkelissa ei ole kirjoittajan nimeä, mutta johdannosta käy ilmi, että raportoitavan selvityksen oli suunnitellut ja laatinut Jenny Markelin-Svensson aineistosta, jonka naispuoliset ammattientarkastajat olivat keränneet tarkastusmatkoiltaan.]
- Mattila, Aarne: Työmarkkinasuhteiden murros Suomessa : tutkimus työntekijäin pyrkimyksistä osallistua työehtojen määräämiseen 1880-luvulta vuoden 1905 suurlakkoon. Suomen Historiallinen Seura, Helsinki 1969
- Mattila, Aarne: Kunnat työmarkkinapolitiikassa : Kunnallinen työmarkkinalaitos 1970–2000. Kunnallinen työmarkkinalaitos, Helsinki 2000

- Mattila, Aarne: Valtio työnantajana. Valtion työmarkkinalaitos 1955–2005. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2005
- Melgin, Elina: Tiedottajien ammattikunnan synty Suomessa. Historiallinen Aikakauskirja 1/2016, 61–73
- Mickelsson, Rauli: Suomen puolueet. Historia, muutos ja nykypäivä. Vastapaino, Tampere 2007
- Miettinen, Helena: Syntynyt suureksi. Ilmarisen neljä vuosikymmentä 1961–2001. Edita, Helsinki 2001
- Jussila, Osmo, Jukka Nevakivi ja Seppo Hentilä: Suomen poliittinen historia 1809–1995. WSOY, Porvoo–Helsinki–Juva 1995
- Niemelä, Heikki: Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, Helsinki 1988
- Nieminen, Ari: Finnish Employer Confederations – Streamlining Inner Organization and Regulating National Capitalism. Teoksessa Carsten Strøby Jensen (toim.): Arbejdsgivere I Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgeberorganisationen i Norge, Sverige, Finland og Danmark. Nord 2000: 25. Nordisk Ministerråd, København 2000, 287–372
- North, Douglass C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge 1990
- Nousiainen, Jaakko: Valiokuntalaitos. Suomen kansanedustuslaitoksen historia 10. Eduskunnan historiakomitea, Helsinki 1977
- Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY, Porvoo–Helsinki–Juva 1992
- Nygård, Toivo: Irtolaisuus ja sen kontrolli 1800-luvun alun Suomessa. Studia Historica Jyväskyläänsä 31. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 1985
- Offe, Claus, and Helmut Wiesenthal: Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. Political Power and Social Theory, vol 1 (1980), 67–115.
- Ojala, Jari, and Petri Karonen: Business: Rooted in Social Capital over the Centuries. Teoksessa Jari Ojala, Jari Eloranta and Jukka Jalava (eds.): The Road to Prosperity. An Economic History of Finland. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2006, 93–126
- Ojala, Jari ja Petri Karonen: Yritysten ja yhteiskunnan yhteisevoluutio. Teoksessa Jukka Jalava, Jari Eloranta ja Jari Ojala (toim.): Muutoksen merkit. Kvantitatiivisia perspektiivejä Suomen taloushistoriaan. Helsinki: Tilastokeskus 2007, 285–303
- Olkkonen, Tuomo: Rekiivisuista rillumareihin. Teoksessa Matti Peltonen (toim.) Rillumarei ja valistus. Kulttuurikahakoita 1950-luvun Suomessa. Historiallinen Arkisto 108. Suomen Historiallinen Seura, Helsinki 1996, 21–42
- Paukkunen, Leo: Teollisuuden sosiaalitoiminta toisen maailmansodan jälkeen. Taloudellinen tutkimuskeskus, Sarja A:I, Helsinki 1955
- Paukkunen, Leo: Työvoiman liikkuvuus Suomessa. Kartoittava tutkimus työvoiman muutoksista v. 1958 ja eräistä niihin vaikuttaneista yleisistä syistä. Taloudellinen tutkimuskeskus, Sarja A:IV, Helsinki 1962
- Paukkunen, Leo: Sosiaalitoiminta ja sen kustannukset Suomen teollisuudessa. Taloudellinen tutkimuskeskus, Sarja A:VI, Helsinki 1964
- Paukkunen, Leo: Teollisuuden välilliset työvoimakustannukset vuosina 1946, 1952, 1961 ja 1965. Taloudellinen tutkimuskeskus, Sarja B:15, Helsinki 1967

- Pellinen, Sulevi: Vakuutustarkastelijasta vakuutusosastoon 1892–1992. Teoksessa Jorma Heikkilä (toim.): Suomen vakuutustarkastus 100 vuotta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, vakuutusosasto, Mikkeli 1992, 44–175
- Pentikäinen, Teivo: Työeläke. Vakuutusalan koulutuskeskus, Helsinki 1975
- Pentikäinen, Teivo: Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa Pekka Varoma (toim.): Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Helsinki 1997, 8–161
- Pierson, Paul: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge University Press, Cambridge 1994
- Pierson, Paul: The New Politics of Welfare State. *World Politics*, vol 48, nr 2 (1996), 143–179
- Pierson, Paul: Big, Slow-Moving, and...Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics. Teoksessa James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge 2003, 177–207
- Pierson, Paul: Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton University Press, Princeton and Oxford 2004
- Pierson, Paul: The Study of Policy Development. *Journal of Policy History*, vol 17, no 1, 2005, 34–51
- Pierson, Paul: Power and Path Dependence. Teoksessa James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.): *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge 2015, 139–162.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka: Herraklubista edunvalvojaksi. Liiketyöntajain keskusliitto 1945–1995. Otava, Helsinki 1995
- Piirainen, Veikko: Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan. Sosiaaliturvan ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta. Sosiaaliturvan laitoksen julkaisuja 4. Tampereen yliopisto, Hämeenlinna 1974
- Polvinen, Tuomo: J. K. Paasikivi. Valtiomiehen elämäntyö 2: 1918–1939. WSOY, Porvoo–Helsinki–Juva 1992
- Pulma, Panu: Vaivaisten valtakunta. Teoksessa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1994, 15–70
- Rainio-Niemi, Johanna: Small State Cultures of Consensus. State Traditions and Consensus-Seeking in the Neo-Corporatist and Neutrality Policies in Post-1945 Austria and Finland. University of Helsinki 2008
- Raiskio, Kaj Tapani: Henkilöstön johtaminen Valkeakosken tehdasyhteisössä Rudolf ja Juuso Waldenin aikakaudella 1924–1969. *Jyväskylä Studies in Humanities* 193. University of Jyväskylä, Jyväskylä 2012
- Rantala, Jukka ja Teivo Pentikäinen, Vakuutusoppi. Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus. Vammala 2003
- Rasila, Viljo: Ensimmäinen teollistumiskausi. Teoksessa Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila (toim.): Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 1982
- Riihinen, Olavi: Pekka Kuudesta Terho Pulkkiseen 1957–1969. Teoksessa Risto Jaakkola, Sakari Kainulainen ja Keijo Rahkonen: työväensuojelusta sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipoliittinen yhdistys 1908–2008. Edita, Helsinki 2009
- Rodgers, Daniel T.: *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*. Belknap Press, Cambridge (MA) & London 1998
- Ruonavaara, Hannu: Historian polut ja teorian kartta – eli miten tutkia tapahtumaketjuja sosiologisesti. Teoksessa Juho Saari (toim.): Historialli-

- nen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Gaudeamus, Helsinki 2006, 34–63
- Ruuth, Martti: Evankelis-sosiaalinen liike Saksassa. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 1896
- Saari, Juho: Johdanto. Teoksessa Juho Saari (toim.): Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Gaudeamus, Helsinki 2006, 9–33
- Saarialho, Aarne: Köyhäinhoitolainsäädäntö. Kunnallisen keskustoimiston käsikirjoja IV. WSOY, Porvoo ja Helsinki 1935
- Saastamoinen, Kari: Adam Smith ja näkymätön käsi. Teoksessa Risto Heiskala ja Akseli Virtanen (toim.): Talous ja yhteiskuntateoria I. Vanhan maailman talous ja suuri murros. Gaudeamus, Helsinki 2011, 179–181.
- Salminen, Kari: Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Kokonaisedäketurvan muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa. Eläketurvakeskus, Helsinki 1987
- Salminen, Kari: Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries. Central Pension Security Institute, Helsinki 1993
- Salosmaa, Olavi: Yrityksen henkilösuhdeiden parantaminen. Työtehoseuran henkilösuhdejaosto, Helsinki 1950
- Sass, Steven A.: The Promise of Private Pensions. Harvard University Press, Cambridge 1997
- Satka, Mirja: Sota-ajan naiskansalaisen ihanteet naisjärjestöjen arjessa. Teoksessa Annel Anttonen, Lea Henriksson ja Ritva Nätkin (toim.): Naisten hyvinvointivaltio. Vastapaino, Tampere 1994 (1994a)
- Satka, Mirja: Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehistä hoivayrittäjiksi. Teoksessa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen: Armeilaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1994, 261–339 (1994b)
- Seeck, Hannele: Johtamisopit Suomessa taylorismista innovaatioteorioihin. Gaudeamus, Helsinki 2008
- Sisson, Keith: Employers and the structure of collective bargaining. Distinguishing cause and effect. Teoksessa Steven Tolliday and Jonathan Zeitlin (eds.): The Power to Manage? Employers and industrial relations in comparative-historical perspective. Routledge, London & New York 1991, 256–271
- Sisson, Keith: Putting the record straight: Industrial relations and the employment relationship. Warwick papers in industrial relations. Number 88 (2008)
- Skippari, Mika: Evolutionary Patterns in Corporate Political Activity: Insights from a Historical Single Case Study. Tampere University of Technology Publications 522. Tampere 2005
- Skocpol, Theda: Sociology's Historical Imagination. Teoksessa Theda Skocpol (ed.): Vision and Method in Historical Sociology. Cambridge University Press, Cambridge 1984, 1–21
- Smith, Adam: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Edited by R. H. Campbell and A. S. Skinner. Textual editor W. B. Todd. The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith. Oxford University Press 1976. I.viii.13, p. 84. [alkut. 1776]
- Smolander, Jyrki: Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”. Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointimalliin jälleenkennuskaudelta konsensusajan alkuun. Bibliotheca Historica 63. SKS, Helsinki 2000

- Soikkanen, Hannu: Kohti kansanvaltaa 3. SDP 1944–1952. Sosialidemokraattinen puolue, Helsinki 1991
- Soikkanen, Timo: Kansallinen eheytyminen – myytti vai todellisuus? Ulko- ja sisäpolitiikan linjat ja vuorovaikutus Suomessa 1933–1939. Turun yliopisto, Turku 1983
- Sosiaaliministeriö 1917–1967. Sosiaaliministeriö, Helsinki 1967
- Soukola, Timo: Järjestö jäänmurtajana: Suomen merimiesunioni työmarkkinaosapuolena ja suomalaisten laivatyöntekijöiden turvallisuuden vankentajana 1944–1980. Helsingin yliopisto, Helsinki 2007
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen: Institutional Change in Advanced Political Economies. Teoksessa Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford University Press, Oxford 2005, 1–39
- Ståhlberg, K. J.: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Päivälehdien kirjapaino, Helsinki 1893
- Sulkunen, Irma: Naisen kutsumus. Miina Sillanpää ja sukupuolten maailmon erkaantuminen. Hanki ja jää, Helsinki 1989
- Suonoja, Kyösti: Kansalaisten parhaaksi – yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939–1992. Teoksessa Pekka Haatanen ja Kyösti Suonoja: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä VAPK-kustannus, Helsinki 1992
- Suuranta, Anu: Halvennettu työ. Pätkätyö ja sukupuoli sopimustyösuhteita edeltävissä työmarkkinakäytännöissä. Vastapaino, Tampere 2009
- Swenson, Peter A.: Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial relations in Denmark and Sweden. *World Politics*, vol. 43, no. 4 (1991a), 513–544
- Swenson, Peter A.: Labor and the Limits of the Welfare State: the Politics of Intra-class Conflict and Cross-Class Alliances in Sweden and West Germany. *Comparative Politics*, vol. 23, no. 4 (1991b), 379–399
- Swenson, Peter A.: Capitalists against Markets. The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden. Oxford University Press, Oxford & New York 2002
- Teräs, Kari: Paikallisten työmarkkinasuhteiden kausi. Ammattiyhdistykset ja työsuhteiden säätely Turussa 1880-luvulta 1950-luvulle. Turun työväenliikkeen historia I. Grafia, Turku 1995
- Teräs, Kari: Yritys ja yhteiskunta. Heikki Huhtamäen verkosto- ja sidossuhteet. SKS 2009, Helsinki
- Teräs, Kari: Private entrepreneurship and the state. Discursive power struggles during the regulated economy 1939 – 1949. Teoksessa Heidi Haggrén, Johanna Rainio-Niemi and Jussi Vauhkonen (eds.): Multi-layered Historicity of the Present. Approaches to social science history. Publications of the Department of Political and Economic Studies 8. Unigrafia, Helsinki 2013, 189–214.
- Thelen, Kathleen: Beyond Corporatism. Toward a New Framework for the Study of Labor in Advanced Capitalism. *Comparative Politics*, vol. 27, no. 1 (1994), 107–124
- Thelen, Kathleen: How Institutions Evolve. Insights from Comparative Analysis. Teoksessa James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.): Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge University Press, Cambridge 2003, 208–240

- Thelen, Kathleen: *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.* Cambridge University Press, Cambridge 2004
- Tienari, Artturi: *Huoltokonttorit. Teoksessa Keijo Keravuori (toim.): Teollisuuden sosiaalinen toiminta. Suomen Työnantajain Keskusliiton julkaisuja, Helsinki 1948*
- Tienari, Artturi: *Tekojen aseveljeyttä. Viisi vuotta vapaaehtoista asevelitointia Tampereella 1940–1945. Tampereen aseveliyhdistys ja Otava, Helsinki 1966*
- Tolliday, Steven, and Jonathan Zeitlin: *Introduction. Employers and industrial relations between theory and history. Teoksessa Steven Tolliday and Jonathan Zeitlin (eds.): The Power to Manage? Employers and industrial relations in comparative-historical perspective. Routledge, London & New York 1991, 1–34*
- Tolliday, Steven, and Jonathan Zeitlin: *Conclusion. National models and international variations in labour management and employer organization. Teoksessa Steven Tolliday and Jonathan Zeitlin (eds.): The Power to Manage? Employers and industrial relations in comparative-historical perspective. Routledge, London & New York 1991, 273–343*
- Tone, Andrea: *The Business of Benevolence. Industrial Paternalism in Progressive America.* Cornell University Press, Ithaca and London 1997
- Tuori, Kaarlo: *Sosiaalioikeus. WSOY, Juva 1995*
- Turunen, Ilkka: *Patriarkalismin ja sosialismin välissä. Porvarilliset yhteiskuntapoliittiset ajatusmuodot ja käytännöt vuosisadan vaihteen Suomessa. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1982*
- Uljas, Päivi: *Taistelu sosiaaliturvasta. Ammattiyhdistysväen toiminta sosiaaliturvan puolesta 1957–1963. Like, Helsinki 2005*
- Uljas, Päivi: *Hyvinvointivaltion läpimurto. Pienviljelyshegemonian rapautumisen, kansalaisliikehännän ja poliittisen murroksen keskinäiset suhteet suomalaisessa yhteiskunnassa 1950-luvun loppuvuosina. Into Kustannus Oy, Helsinki 2012*
- Urponen, Kyösti: *Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1994, 163–260*
- Valkonen, Marjaana: *Yhdessä elämä turvalliseksi II. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1930–1947. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry, Helsinki 1987*
- Vauhkonen, Jussi: *Kansaneläkeuudistus ja työeläkelain syntyy. Teoksessa Matti Hannikainen ja Jussi Vauhkonen: Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2012, 51–92 (Vauhkonen 2012a)*
- Vauhkonen, Jussi: *Yhteistyö ja kilpailu. Teoksessa Matti Hannikainen ja Jussi Vauhkonen: Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2012, 349–390 (Vauhkonen 2012b)*
- Vauhkonen, Jussi: *Selviytyjä. Keskinäinen Henkivakuutusyhtiö Kaleva 1965–2015. Otava, Helsinki 2015*
- Vesikansa, Jarkko: *“Kommunismi uhkaa maattamme!” Poliittisen historian väitöskirja, Helsingin yliopisto 2004*

Lähteet

Whiteside, Noel: Adapting private pensions to public purposes: historical perspectives on the politics of reform. *Journal of European Social Policy* vol 16, no 43 (2006), 43–54