

<https://helda.helsinki.fi>

Suomen mallin synty

Bergholm, Tapio

Stakes
2007

Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007) : 5, s. 475-492

<http://hdl.handle.net/10224/4070>

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

Suomen mallin synty

TAPIO BERGHOLM

Ruotsin malli tai pohjoismainen malli ovat käsitteitä, joilla on työelämän tutkimuskirjallisuudessa hahmotettu erityisesti työnantajajärjestöjen ja ammattiyhdistysliikkeen vahvaa asemaa yhteiskunnassa. Pohjoismainen malli on kiteytetysti laajapohjainen työmarkkinakompromissi, jonka myötä työmarkkinajärjestöt ovat saaneet vahvan vaikutusvallan työmarkkinakysymysten ohella myös sosiaali- ja talouspolitiikassa. (Bruun & al. 1990; Lilja 1992; Nycander 2002.) Työmarkkinatutkimuksen ohella myös hyvinvointivaltiotutkimuksessa pohjoismainen malli on usein käytetty käsite (Christianssen & al. 2006). Suomen malli on oudompi, uudempi ja tutkimuksessa vaikiutumattomampi käsite. Suomen malli -käsitteen alla on tarkasteltu niin työmarkkinasuhteita, eläkkeelle jäämistä kuin Suomen taloudellisen dynaamisuuden ja yhteiskunnallisen tasa-arvon yhteen kietoutumista. (Castells & Himanen 2002; Haataja 1993; Hytti 1998; Pesonen & Riihinen 2002; Saari 2006.)

Tässä artikkelissa paneudutaan sosiaalilainsäädännön uudistusten ja työmarkkinasuhteiden muutoksen dynaamiseen yhteen kietoutumiseen vuosina 1959–1961. Suomen työmarkkinajärjestöjen välinen kompromissi ja niiden vaikutusvallan kasvu sosiaali- ja talouspolitiikassa on aiemmassa tutkimuksessa ajoitettu joko työeläkelakien hyväksymiseen vuonna 1961 tai ensimmäisiin tulopoliittisiin ratkaisuihin 1968–1969. (Bergholm 2003, 61–64; Crouch 1996, 240; Julkunen & Vauhkonen 2006; Kettunen 2001, 245; Kettunen 2006, 308–309; Mansner 1990, 273–308, 460–468; Paavonen 2006, 116–121.) Vuo-

siloma- (1960), työttömyysturva- (1960) ja työeläkelakien (1961) synty sekä ensimmäisen keskitetyn työmarkkinaratkaisun teko (1960) muodostivat prosessin, jossa STK:n ja SAK:n keskinäiset suhteet muovautuivat aivan uudella tavalla luottamukselliseen vuorovaikutukseen perustaviksi. Näin syntyi Suomen malli, jossa työmarkkinajärjestöillä on ollut vahva vaikutusvalta sosiaalipoliittisten ratkaisujen sisältöön.

Suomen sisäpolitiikka oli riitaista ja sekavaa vuosina 1957–1959. Nopeat hallitusten vaihdokset, dramaattinen yöpakkaskriisi Suomen ja Neuvostoliiton välillä sekä Neuvostoliiton kommunistijohdon luottamusta nauttineen Kekkonen aseman vahvistuminen tekivät suomalaisesta valtopoliitikasta 1950-luvun lopulla värikästä. Hallitusten lyhytikäisyys johtui osaltaan SDP:n ja SAK:n hitaasti mutta varmasti edenneestä hajaannuksesta.

Heinäkuun 1958 vaaleissa eduskunta sai vasemmistoenemmistön. Useat poliittisen historian tutkijat ovat aiemmin tulkinneet, ettei vasemmistoenemmistöllä ollut käytännön merkitystä. He ovat korostaneet eduskunnan voimasuhteiden vaikutuksen niukkuutta sillä, että SDP:n hajaannus sekä kansandemokraattien ja sosialidemokraattien vastakkainasettelu estivät työväenpuolueiden hallitusyhteistyön. Valtapoliittisesti eduskunnan vasemmistoenemmistö olikin heikko, sillä kaikissa tuon eduskunnan aikana toimineissa Suomen hallituksissa oli selvä porvarillinen enemmistö. (Ks. esim. Suomi 1992, 132–133; Hokkanen 2002, 419; Vauhkonen 2004, 65.)

Parlamentaariset voimasuhteet vaikuttivat kuitenkin olennaisesti sosiaalipoliittisen lainsäädännön uudistuksiin vuosina 1959–1961. Tätä ovat korostaneet esimerkiksi sosiologi Anu-Hanna Anttila sekä historian tutkijat Jorma Kalela, Jyrki Smolander ja Päivi Uljas. (Anttila 2005, 97; Kalela 1989, 168; Smolander 2000, 136–149; Uljas 2005, 42–43.)

Artikkelin käsikirjoitusta ovat kommentoineet VTT Matti Hannikainen, päätoimittaja Matti Virtanen ja tämän lehden nimettömät arvioitsijat. Siitä heille lämmin kiitos.

Itse asiassa äärimmäisen poikkeuksellinen parlamentaarinen tilanne vauhditti sosiaalisia uudistuksia. SKDL:n nousu eduskunnan suurimmaksi ryhmäksi loi muutospainetta. Hajaannus vapautti kahteen leiriin jakaantuneet sosialidemokraatit hallitusvastuun kahleista. Huoli valtiontalouden tasapainosta ei enää rasittanut. Hallitusvaltaan päässyt maalaisliitto taipui vasemmistoenemmistöisen eduskunnan vaatimuksiin. Näin aukesi tie suurille uudistuksille.

STK saa opetuksen

Vuoden 1956 kansaneläkelain jälkeen ensimmäinen suuri sosiaalipoliittinen uudistus oli pitkään vireillä ollut vuosilomalain muutos. Asia tuli eduskunnan käsittelyyn lakialoitteena ohi V. J. Sukselaisen porvarillisen vähemmistöhallituksen. Tämän lain käsittely eduskunnassa osoitti niin oikeistopuolueille kuin STK:lle, että vasemmistoenemmistöinen eduskunta ajoi päättäväisesti parannuksia työntekijöiden sosiaalsiin oikeuksiin. (Sundström 1960.)

Palkollisten oikeus jonkinlaiseen vuosilomaan oli vanhaa perua. Vuoden 1865 palkollissääntö takasi vuosipalveluksessa olleille syksyllä pyhäinmiesten päivän aikaan alkavan viikon mittaisen pestuuvapaan eli kissaviikon. Lomamääräykset tulivat osaksi lainsäädäntöä pian kansalaissodan jälkeen vuosina 1919 ja 1922. (Ala-Kapee & Valkonen 1982, 576, 581; Anttila 2005, 87–88.) Kansainvälisen työjärjestön suositukset ja sosialidemokraattien tulo hallitukseen vauhdittivat 1930-luvun lopulla lomaetujen parantumista. Työntekijäin vuosiloma muuttui kesälomaksi, kun eduskunnan vuonna 1938 hyväksymä vuosilomalaki tuli voimaan 1.5.1939. Vuoden 1946 vuosilomalaki pidensi yli viisi vuotta työssä olleiden aikuisten lomaoikeuden kolmeen viikkoon.¹

Työväen suojelulakien uudistamista pohtinut komitea ehdotti vuonna 1953 vuosilomalain uudistusta, jonka yksityiskohtien hiominen siirtyi sosiaaliministeriön ja työläinsäädännön tul-

kintakysymyksiä käsitelleen kolmikantaisen työneuvoston vastuulle. Vuosilomapalkan laskemistapa osoittautui niin vaikeaksi ja kiistanalaiseksi kysymykseksi, että Reino Kuuskosken johtama virkamieshallitus asetti elokuussa 1958 uuden komitean pikaisesti valmistelemaan esitystä työntekijäin vuosilomalain uudistamisesta. Pääministeri K.-A. Fagerholmin hallituksen ohjelma sisälsi lupauksen vuosilomalain olennaisesta parantamisesta. (Hakovirta & Koskiaho 1973, 297; Sundström 1960.)

Työmarkkinajärjestöt saivat vastuun lain valmistelusta, kun työnantajia edustava STK ja työntekijöitä edustava SAK saivat molemmat kaksi edustajaa uuteen komiteaan. STK:n edustaja Tapani Virkkunen oli syyskuussa 1958 huolissaan siitä, että komitea saattaisi pidentää lomaoikeuden jo ensimmäisen työssäolovuoden jälkeen kolmeksi viikoksi ja samalla muuttaa lomapalkan laskentakaavan samanlaiseksi kuin Ruotsissa, jolloin loma-ansio saattaisi olla normaaliansoita parempi. STK:n johtokunta antoi Virkkuselle luvan etsiä kompromissia.²

SAK:n ja STK:n edustajat saivat neuvoteltua yhteisen esityksen, joka valmistui joulukuun lopussa 1958, mutta kompromissi ei kelvannut kummankaan keskusjärjestön päättävälle elimille. SAK:n työvaliokunta hyväksyi syntyneen kompromissin pääpiirteissään, mutta halusi vielä korjauksia yksityiskohtiin vaikka tiesi, etteivät STK:n edustajat komiteassa suostuisi enää uusiin muutoksiin. SAK lähetti STK:lle kirjeen, jossa esitettiin vielä useiden lomaetujen parantamista.

STK:n työehtovaliokunnan enemmistö katsoi, ettei teollisuus kestänyt uusia taloudellisia velvoitteita. Vähemmistö piti saavutettua kompromissia järkevänä, koska muiden Pohjoismaiden kolmen viikon vuosiloma tulisi joka tapauksessa länteen suuntautuneeseen Suomeen. SAK:n lähettämä kirje oli peruste tiukka linjaan, koska se osoitti, ettei työntekijäin keskusjärjestö ollut sitoutunut syntyneeseen kompromissiin.³

Kun komiteanmietintö valmistui tammikuussa 1959, ei yhteisymmärryksestä ollut tietoaakaan. Sekä SAK:n että STK:n edustajat jättivät mietintöön eriävät mielipiteet. Komitea esitti poh-

1. Työntekijäin vuosilomalaki 21.4.1939. Suomen asetuskokoelma 1939, n:o 110, 189–193; Työntekijäin vuosilomalaki 27.4.1946. Suomen asetuskokoelma 1946, n:o 317, 27.4.1946, 491–494; Komiteanmietintö Mon. 1957:50, 47; Anttila 2005, 91–95, 99; Halme 1946; Sundström 1960, 379; Valkonen 1987, 236.

2. STK:n johtokunta 25.9.1958, Liite B § 3 P.M. vuosilomalain uudistamissuunnitelman nykyisestä vaiheesta. Elinkeinoelämän keskusliiton arkisto (EKA); Vauhkonen 2004, 66.

joismaisten naapurimaiden esimerkin mukaisesti, että kolmen viikon loma-oikeus tulisi työntekijöille jo yhden työvuoden jälkeen. Komitea esitti lomapalkan laskemistapaa työntekijäin kannalta edullisemmaksi, mutta ylityökorvauksia ei tulisi ottamaan huomioon lomapalkkaa laskettaessa. SAK:n edustajat Uno Hiironen ja Edwin Salonen vaativat kaikille palkkatyöläisille kymmenen vuoden yhtäjaksoisen palvelun jälkeen oikeutta yhden kuukauden vuosilomaan.

STK:n edustajat Tapani Virkkunen ja Rolf Widen totesivat omassa eriävässä mielipiteessään, ettei lomia tulisi pidentää, koska uudet kustannukset heikentäisivät kilpailukykyä ja siten hidastaisivat uusien työpaikkojen syntyä. Työnantajapuolen edustajien mielestä lomien pidentäminen ei ollut Suomessa tarpeen, koska vuosittainen työaika oli muita Pohjoismaita lyhyempi, vaikka näissä maissa oli pitemmät vuosilomat.⁴

Komitean virkamiespuheenjohtaja Aimo Vehilä jatkoi lain valmistelua. Vehilä oli yhteydessä STK:hon, joka oli valmis taipumaan kolmen viikon vuosilomaan, jos työntekijä saisi tuon edun vasta kahden vuoden työssäolon jälkeen. Sukselaisen vähemmistöhallitus oli talvella 1959–1960 erimielinen vuosilomalakiesityksen tekemisestä, minkä vuoksi hallitus ei ollut asiassa aloitteellinen.⁵

SKDL:n ja SKP:n jäsenjärjestöjen sekä ammattiosastojen järjestämät lähetystöt ja mielenosoitukset vaativat uudistuksia vasemmistoenemmistöisen eduskunnan valinnasta alkaen. Vuosilomalain uudistus oli yksi esitetyistä vaatimuksista. Useat kansanedustajat niin SKDL:stä, SDP:stä kuin sosialidemokraattisen opposition eduskun-

taryhmästä tekivät aloitteita vuoden 1958 valtiopäiville vuosilomalain uudistuksesta.⁶

Eduskunnan vasemmistoenemmistö ei kyennyt sopimaan yhteisestä uudistusohjelmasta, esillä olleiden uudistusten käsittelyjärjestyksestä tai edes yksittäisten uudistusten vauhdittamisesta. Kokeemukset aiemmista kiistoista ja ristiriidoista sekä näkemuserot työttömyysturvan kehittämistä vaikeuttivat SKDL:n ja kahden sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän välistä yhteistyötä.⁷

Tilanne muuttui keväällä 1960. Vasemmistoryhmät sopivat yhteisestä linjasta ja tiukasta aikataulusta, jotta uusi vuosilomalaki ehtisi voimaan ennen lomakauden alkua. Eduskunnan työväenasiainvaliokunta aloitti huhtikuun alussa vuosilomalain uudistamisen käsittelyn kansanedustajien tekemien aloitteiden pohjalta. Valiokunta sai työnsä valmiiksi alle kahdessa viikossa. Myös eduskunta ja sen suuri valiokunta työskentelivät riipeästi.

Maalaisliiton eduskuntaryhmä oli kauhuissaan, kun kävi selväksi, että vasemmistoenemmistö oli ripeässä tahdissa ajamassa tahtonsa lävitse. Pääministeri Sukselainen kertoi ryhmälle, että työnantajat pelkäsivät laista tulevan aivan mahdollon. Työväenasiainvaliokunnan jäsen Atte Pakkanen tulkitsi, ettei maaseudun väki saisi mitään etua, mutta vasemmisto oli lisäämässä lomiaan jopa puolella. Antti Kukkonen ennusti, että vuosilomalaki olisi karvain kalkki, mikä tulisi maalaisliiton nieltäväksi sillä istuntokaudella.

Maalaisliiton eduskuntaryhmä päätti 22.4.1960, että lakiteknisesti heikko vuosilomalakiesitys voitaisiin äänestää yli vaalien ja sen jälkeen tuoda hallituksen oma esitys eduskuntaan. Kokoomuksen kansanedustajat olivat kiivaimmin vahingollisena pitämäänsä lomalakiesitystä vastaan. Porvaririntama hajosi, kun kansanpuolueen eduskuntaryhmä ilmoitti tukevansa lakiehdotuksen hyväksymistä.

3. STK:n johtokunta 15.1.1959, Liite A § 2 Alustava ehdotus Työntekijäin vuosilomalaiksi 29.12.1958, Liite B § 2 P.M. vuosilomalain uudistamisesta 14.1.1959, EKA; SAK:n työvaliokunta (tvk) 16.1.1959, 20.1.1959, AyA; STK:n hallitus 22.1.1959, Liite B § 2 P.M. vuosilomalain uudistamisesta 14.1.1959, Liite C § 2 Jäljennös Vihtori Rantanen, V. Harinen Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto (SAK) r.y. Suomen Työnantajain Keskusliitolle 20.1.1959, EKA; Vauhkonen 2004, 66.

4. SAK:n tvk 31.3.1959, Ammattiyhdistysarkisto (AyA); Vuosilomalakikomitean mietintö, Komiteanmietintö N:o 3 1959, Helsinki 1959.

5. Pöytäkirja hallituksen iltakoulusta 30.12.1959, 27.1.1960, 2.2.1960, Iltakoulu 2.2.60 (käsinkirjoitettu konsepti), Hallituksen iltakoulujen ptk. ym., V. J. Sukselaisen kokoelma, Kansallisarkisto; STK:n johtokunta 13.1.1960, EKA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 31.3.1960, Keskustan ja maaseudun arkisto (KMA).

6. SDP:n eduskuntaryhmän tvk 17.3.1960, Työväen arkisto (TA); Valtiopäivät 1960 asiakirjat V, Lakialoitteimetintö N:o 10, Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 4; Sundström 1960, 380; Uljas 2005, 166–168.

7. Sos.-dem. opposition eduskuntaryhmä 18.2.1960, TPSL:n eduskuntaryhmä, TA; SKDL:n eduskuntaryhmän tvk 11.3., 22.3., 25.3., 29.3., 1.4.1960, Kansan arkisto (KA); SDP:n eduskuntaryhmän tvk 17.3., 23.3.1960, TA; SDP:n eduskuntaryhmä 17.6. (po. 17.3.), 24.3., 29.3.1960, TA; KA; SKDL:n eduskuntaryhmä 2.4., 22.12.1959, 3.3., 24.3.1960, KA.

Vasemmisto ei taipunut enää kompromisseihin. Ammattiosastot ja SKDL:n tukijat osoittivat eduskuntatalolla mieltä, ennen kuin asia tuli eduskunnan suureen saliin. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä päätti kaataa hallituksen, jos eduskunta hylkäisi lain tai äänestäisi sen yli vaalien. Eduskunta hyväksyi lain äänin 111–80, yksi tyhjä ja seitsemän poissa. Laki ei jäänyt lepäämään yli seuraavien eduskuntavaalien, koska uudistus tuli kiireellisesti voimaan äänin 125–30, 30 tyhjää ja kuusi poissa. Enemmistö maalaisliiton kansanedustajista äänesti jälkimmäisessä äänestyksessä tyhjää, koska vaihtoehtona olisi ollut Sukselaisen vähemmistöhallituksen kaatuminen.⁸

Hallituksen iltakoulu pohti vielä, voisiko lain jättää vahvistamatta. Asiantuntijana se kuuli STK:n toimitusjohtajaa Johan Nykoppia, joka väitti uuden lain nostavan teollisuuden palkkukuluja noin 3,5 miljardilla. Sukselaisen hallituksen vastarinta oli murrettu, koska se halusi jatkaa tehtävässään. Tasavallan presidentti Urho Kekkonen vahvisti uuden lain työntekijäin vuosilomasta 30.4.1960. Tämä laki tuli voimaan jo seuraavana päivänä eli 1.5.1960 alkaen.⁹

Eduskunnan vasemmistoenemmistö ja SAK saivat vuosilomalain käsitellyssä selkävoiton. SDP:n hajaannus, kommunistien ja sosialidemokraattien välinen syvä juopa tai ammattiyhdistysliikkeen hajaannus eivät estäneet SAK:n ja työväenpuolueiden eduskuntaryhmien tuloksellista yhteistyötä. Vuosiloma piteni erällä työntekijöillä jopa kaksinkertaiseksi ja samalla lakisääteinen vuosilomapalkka parani huomattavasti. Uuden lain pienet yksityiskohdatkin olivat SAK:n esityksen mukai-

set. Vuosilomalain syntyprosessi oli työnantaja-puolelle opetus, jonka se muisti, kun työeläkeuudistusta valmisteltiin.

Työttömyysvakuutus kaatuu ja kassalinja voittoa

Työttömyysturvan parantaminen oli useasti esillä 1950-luvulla. Uudistus ei kuitenkaan edennyt ripeästi, koska asiaa valmistelleet hallitukset olivat lyhytikäisiä ja komiteoissa tehty valmistelutyö riitaisaa. Vasemmistoenemmistöinen eduskunta sai jo vuonna 1959 käsiteltäväkseen esityksen yleisestä työttömyysvakuutuksesta. Työttömyysturvan käsittely oli mutkikasta ja ratkaisu syntyi vasta ohi hallituksen tehdyn eduskunta-aloitteen pohjalta. Eduskunta hyväksyi työttömyyskassalain muutoksen hieman myöhemmin kuin pikaisesti läpiviedyn vuosilomalain.

Pohdinta erilaisista sosiaalipoliittisista uudistuksista vauhdittui Suomessa, kun kansanvaltainen eduskunta alkoi toimia vuonna 1907. Eduskunta-aloite johti siihen, että vuonna 1908 asetettiin komitea pohtimaan työttömyysvakuutusksymystä. Komitea sai työnsä valmiiksi vuonna 1911. Se hylkäsi yleisen työttömyysvakuutuksen ja ehdotti julkista tukea työväen perustamille työttömyyskassoille. Laki työttömyyskassoista vahvistettiin vuonna 1917. Työttömyyskassojen lukumäärä ja niiden jäsenmäärä jäivät niukoiksi, koska lakisääteiset valtionavustukset näille etupäässä ammattiliittojen yhteydessä toimineille mutta juridisesti itsenäisille työttömyyskassoille olivat pieniä.¹⁰

Suuren talouslaman hieman hellittäessä eduskunta hyväksyi vuonna 1934 lain, joka määritteli uudet perusteet valtion työttömyyskassoille maksamalle tuelle.¹¹ Työttömyyskassalakia muutettiin osittain vuosina 1936, 1944, 1948, 1951, 1954 ja 1958. Tärkeimmät muutokset olivat maksimipäivärahan jatkuva korottaminen yleistä hinta-

8. SDP:n eduskuntaryhmä 17.6. (po. 17.3.), 24.3., 29.3., 7.4., 26.4. klo 16.15, 26.4. klo 17.1960, TA; SDP:n eduskuntaryhmän tvk 17.3., 23.3., 7.4., 21.4.1960, TA; SKDL:n eduskuntaryhmä 24.3., 7.4., 23.4., 28.4.1960, KA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 31.3., 7.4., 14.4., 22.4., 27.4. (po. 26.4.), istunnon välillä 27.4. (po. 26.2.)1960, KMA (Maalaisliiton eduskuntaryhmän kahden kokouksen pöytäkirjat on jostain syystä kirjattu 27.4. pidetyiksi, mutta asiayhteydestä käy ilmi, että kokoukset on pidetty 26.4.1960.); Valtiopäivät 1960, 445–456, 461–466, 481–505, 507–509; Valtiopäivät 1960 asiakirjat V, Lakialoittemietintö N:o 10, Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 4; Anttila 2005, 97, 99; Hissa 1977; Sundström 1960; Uljas 2005, 166–168. 9. Pöytäkirja hallituksen iltakoulusta 27.5. (ilmeisesti 27.4.1960), Hallituksen iltakoulujen ptk. ym., V. J. Sukselaisen kokoelma, Kansallisarkisto; Laki työntekijäin vuosilomasta 30.4.1960, Suomen asetuskokoelma 1960, n:o 199, 483–487.

10. Työttömyysvakuutuksen periaatekomitean mietintö Mon. 1958:45, 42–43; Hannikainen 2004, 78–79; Kettunen 1994, 301.

11. Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista 23.3.1934, Suomen asetuskokoelma 1934, n:o 125, 309–314; Asetus työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetus lain toimeenpanosta, Suomen asetuskokoelma 1934 23.3., n:o 126, 315–319; Komiteanmietintö Mon. 1958:45, 43–47.

ja ansiotasoa vastaavaksi (taulukko 1). Lainmuutokset yksinkertaistivat valtionavustuksen laskutapa. Samalla valtion tuki työttömyyskassoille asteittain nousi.

Muutoksista huolimatta työttömyyskassat olivat 1950-luvun lopulle saakka työväen oma-apuorganisaatioita, joiden tuloista jäsenmaksut muodostivat yli puolet lukuun ottamatta poikkeuksellisen korkean työttömyyden vuotta 1957. Työttömyyskassojen jäsenmäärä oli noussut vuoden 1944 lopun yli 51 000:sta vuoteen 1959 mennessä yli 240 000:een.¹²

Työttömyys koettiin talvikauden sesonkiongelmaksi. Tämän vuoksi työttömyyskortistot ja työtömmille tarkoitettut työmaat avattiin yleensä vasta marraskuussa. Työmaat ja kortistot suljettiin huhti–toukokuussa, kun maatoiden, rakentamisen ja muiden alojen työt talven jälkeen alkoivat. Työttömyys oli 1950-luvun alussa poikkeuksellisen sitkeää. Työttömyyskortistojä ei voitu sulkea kesällä 1953. Tämä nosti työttömyysturvauudistuksen uudelleen poliittiseen keskusteluun.

SKDL:n ja SDP:n kansanedustajat tekivät erilliset aloitteet yleisestä kaikkia työkäisiä koskevasta työttömyysvakuutuksesta. SAK asettui keväällä 1954 pakollisen työttömyysvakuutuksen kannalle, kun ensin työvaliokunta äänin 12–4 ja sitten valtuusto äänin 71–26 antoivat tukensa sosiaalidemokraattien tekemälle aloitteelle.¹³

12. Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista 23.3.1934, Suomen asetuskokoelma 1934, n:o 125, 309–314; Asetus työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain toimeenpanosta 23.3.1934, Suomen asetuskokoelma 1934, n:o 126, 315–319; Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain muuttamisesta 30.12.1936, Suomen asetuskokoelma 1936, n:o 447, 994–996; Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain muuttamisesta 29.12.1944, Suomen asetuskokoelma 1944, n:o 1055, 1755–1756; Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain muuttamisesta 12.3.1948, Suomen asetuskokoelma 1948, n:o 193, 351–352; Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain muuttamisesta 14.6.1951, Suomen asetuskokoelma 1951, n:o 353, 652; Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain muuttamisesta 30.12.1954, Suomen asetuskokoelma 1954, n:o 511, 1026; Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain muuttamisesta 14.10.1958, Suomen asetuskokoelma 1958, n:o 260, 541; Työttömyyskassojen ..., 1960.

Taulukko 1. Valtion avustaman työttömyyskassan suurin mahdollinen päiväavustus, mk

Vuosi	Huoltovelvolliselle mk	Yksinäiselle mk
1934	30	22,50
1944	60	45
1948	160	120
1951	360	270
1954	600	450
1958	800	600

Urho Kekkosen hallitus asetti huhtikuussa 1955 työttömyysvakuutuskomitean.¹⁴ Työttömyys paheni jälleen vuonna 1957 devalvaation ja Suomen Pankin tiukan talouspolitiikan vuoksi (Hellsten 1993, 310; Pekkarinen & Vartiainen 1993, 144, 146–149, 245). Komitean työ ei edennyt, kun SAK:n johto ei kyennyt ratkaisemaan kantaansa kahteen ydinkysymykseen: 1) Oliko valittava yleinen työttömyysvakuutus vai vapaaehtoisten työttömyyskassojen vahvistaminen eli vakuutus- vai kassalinja? 2) Miten vakuutettujen piiriä rajattaisiin ja keneltä perittäisiin vakuutusmaksut? Suurien erimielisyyksien vuoksi SAK:n työvaliokunta päätti vuodenvaihteessa 1957–1958 yksimielisesti siirtää työttömyysturvauudistusta koskevan valmistelun perustettavaan jaostoon.¹⁵

Kommunistien tavoitteena oli työttömyysvakuutus. SAK:n ja ammattiliittojen johtavien kommunistien tuki pakolliselle työttömyysvakuutukselle sai yhä vahvempia perusteita, kun korkean työttömyyden oloissa SAK:sta erotetun Kutomaliiton yhteydessä toiminut Kutomatyöväen työttömyyskassa joutui lopettamaan toimintansa vuonna 1957. Suuresta sesonki- ja suhdanetyöttömyydestä kärsinyt rakennustyöläisten työttömyyskassa joutui talvella 1957–1958 sekä

13. SAK:n tvk 30.4.1954, AyA; Pöytäkirja SKP:n KK:n amm.jaoston kokouksesta 10.5.1954, SKP:n Ay-jaosto Ca2, KA; SAK valtuusto 23.5.1954, AyA; Työttömyyskortistoa ei lopeteta kesäkuun alusta, Palkkatyöläinen (PT) 29.5.1953; Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton vuosikirja 1954, Pori 1955, 47–48, 79–80.

14. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton vuosikirja 1955, Pori 1956, 39–40; Komiteamietintö Mon. 1958:45, 60–61.

15. SAK:n tvk 12.12.1957, 7.1.1958, AyA.

nostamaan jäseniltä perittäviä maksuja että alentamaan työttömille maksettavia avustuksia.¹⁶

Hallitus kiirehti talvella 1958 työttömyysvakuutuskomiteaa laatimaan lakiesityksen niin, että pakollinen työttömyysvakuutus olisi voimassa vuoden 1959 alusta alkaen. SAK esitti, että vakuutettujen tulisi olla palkkatyöläisiä. SAK:n mielestä työntekijöiden ei pitänyt osallistua uuden sosiaalivakuutuksen kustannuksiin. Uudistuksen kustannukset olisi sälytettävä työnantajien ja valtion kannettavaksi. Keskusjärjestö vaati työttömyyskassajärjestelmän pikaista kehittämistä, koska yleisen työttömyysvakuutusjärjestelmän voimaantulo saattoi kestää.¹⁷ Hallituksen päätös nopeasta lainvalmistelusta ei tehonnut. Komiteatyöskentely puurotui. Kesän eduskuntavaalien jälkeen vasemmiston eduskuntaryhmät tekivät lakialoitteet pakollisesta työttömyysvakuutuksesta.¹⁸

Kuuskosken virkamieshallitus valmisteli kesällä 1958 lakiehdotuksen, joka oikeutti tarveharkintaisen avustuksen myöntämiseen niille työttömyyskortistoihin hyväksytyille, joiden sijoittaminen työttömyystöihin oli mahdotonta tai kohtuutonta. Laki työttömyysavustuksesta tuli voimaan 1.4.1959. Tämän lain merkitys jäi niukaksi, kun vain harvat kunnat saattoivat soveltaa tätä lakia käytäntöön, ja siksi vain ani harvat työttömät saivat tätä avustusta.¹⁹

Vasemmistoenemmistöinen eduskunta ja tehdyt lakialoitteet huolestuttivat STK:ta. Työnantajat pelkäsivät, että yleisen työttömyysvakuutuksen maksumiehiksi olivat joutumassa teollisuus ja sen työntekijät. STK pyrki työnantajien kannalta edullisempaan ratkaisuun ja esitti kesällä 1958 SAK:n sosialidemokraattisille johtajille, että perustettaisiin työttömyyskassoja tukeva keskuskas-

sa. Työnantajat rahoittaisivat ja johtaisivat tätä keskus-kassaa, jolloin työttömyyskassojen jakamat avustukset voisivat olennaisesti nousta. SAK:n ja STK:n neuvottelut eivät tässä vaiheessa vaikuttaneet lainsäädännön valmisteluun. Komitea jatkoi työskentelyään ja esitti syyskuussa 1958 pakollista työttömyysvakuutusta. Komiteatyön valmistuttua SAK halusi nopeasti kattavan ja työttömyyskassojen aseman turvaavan työttömyysvakuutuksen.²⁰

STK:n hallitus päätti joulukuussa 1958 ajaa työttömyysturvan parantamista ammattiliittojen yhteydessä toimivien työttömyyskassojen asemaa vahvistamalla, vaikka niiden tukeminen lisäisi ammattiliittojen jäsenmäärää. Vahvistuva ammattiyhdistysliike oli kuitenkin pienempi paha kuin työnantajille kalliiksi tuleva yleinen työttömyysvakuutus. STK:n johto oli siinä käsityksessä, että valtiolta oli valmis luopumaan komitean esittämästä yleisestä työttömyysvakuutuksesta, jos STK ja SAK pystyisivät sopimaan toisenlaisesta ratkaisusta.²¹

Fagerholmin enemmistöhallitusta seurannut Sukselainen vähemmistöhallitus sai huhtikuun alussa 1959 omalta eduskuntaryhmältään luvan tuoda työttömyysvakuutuslakiesityksen eduskuntaan. Samaan aikaan STK kiirehti työttömyyskassojen asemaa vahvistavan keskus-kassan perustamista, mutta SAK:n sosialidemokraattinen ryhmä oli erimielinen ja neuvoton. STK:n kanssa asiasta neuvotelleet Jaakko Riikonen, Vihtori Rantanen ja Aarre Happonen olivat työttömyyskassalinjan kannalla. Olli J. Uoti taas arvioi, että työttömyyskassojen tukemiseen työnantajilta menisi vain 370 miljoonaa markkaa, kun yleinen työttömyysvakuutus maksaisi 2,7 miljardia markkaa. SAK:n sosialidemokraattinen ryhmä päätti tiedustella työväen eduskuntaryhmien kantaa.²²

Hallitus teki lakiesityksen yleisestä työttömyysvakuutuksesta²³, ennen kuin SAK:n sosialidemokraatit ratkaisivat suhtautumisensa STK:n esityk-

16. Muistio 22.12. -55 amm.osaston neuvottelusta, SKP:n Ay-jaosto Ca2, KA; Pöytäkirja kirjoitettu 9/8 56 amm.osaston tvk:n kokouksesta, Pöytäkirja kirjoitettu KK:n amm.osaston työvaliokunnan ja SKDL:n eduskuntaryhmän yhteisestä neuvottelusta 11/12 -57, SKP:n Ay-jaosto Cb6, KA; Komiteamietintö Mon. 1958:45, 53-54; Helin 1998, 317.

17. SAK:n tvk 5.3.1958, AyA; Työttömyysvakuutusjärjestelmä, Palkkatyöläinen (PT) 13.3.1958.

18. Komiteamietintö Mon. 1958:45, I-III, 60-61; Hellsten 1993, 311.

19. SAK:n tvk 7.7.1958, 6.2.1959, AyA; SAK:n tvk:n sos.dem. ryhmä 6.2.1959, Tvkn SD-ryhmän ptk 1958-1963, AyA; SKDL:n eduskuntaryhmä 9.4.1959, KA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 9.2.1961, KMA; Laki työttömyysavustuksesta 20.3.1959, Suomen asetus-kokoelma 1959, n:o 126, 337-338; Koskinen 1959; Piirainen 1989, 54-55.

20. STK:n johtokunta 2.7.1958, EKA; SAK:n tvk 7.7., 31.10.1958, AyA; Tvkn ryhmä 26.8.1958, Tvkn SD-ryhmän ptk 1958-1963, AyA; SAK korostaa tehokkaan työttömyysvakuutuksen aikaansaamista, PT 6.11.1958; Komiteamietintö Mon. 1958:45, I-II, 62-123; Vauhkonen 2004, 66.

21. STK:n hallitus 15.12.1958, EKA; Vauhkonen 2004, 67-68.

22. Tvkn sos.dem. ryhmä 8.1., 13.4.1959, Tvkn SD-ryhmän ptk 1958-1963, AyA.

23. Valtiopäivät 1959 asiakirjat I, Hallituksen esitys N:o 40; Hallituksen esitys työttömyysvakuutuslaiksi, PT 14.5.1959.

seen. SAK:n edustajat olivat yhteydessä SKDL:n, sosialidemokraattisen opposition ja sosialidemokraattien (SDP) eduskuntaryhmiin. SDP:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja Gunnar Henriksson sai sen käsityksen, että SAK:n kanta poikkesi täysin hallituksen esityksestä.

SKDL:n Hertta Kuusinen myönsi keskustuksen edut ammattiyhdistysliikkeelle mutta piti vakuutuslinjan mukaista työttömyysturvaa koko väestölle parempana. Sosialidemokraattisen opposition Aarre Simonen ja SDP:n Gunnar Henriksson kannattivat yleistä työttömyysvakuutusta. He antoivat tukensa sille SAK:n näkemykselle, että lakiesitykseen oli yritettävä saada huomattavia parannuksia. Simonen ja Henriksson olivat ilmoittaneet eduskuntaryhmiensä odottavan SAK:n työvaliokunnan linjausta lakiehdotukseen. He olivat arvioineet työttömyyskassalain muutoksen olevan edessä, jos työttömyysvakuutuslaki kaatuisi eduskunnassa.

SAK:n sosialidemokraatit halusivat useita muutoksia hallituksen lakiehdotukseen. Työssäolopäiviä tuli vakuutukseen oikeutetuilta vaatia enemmän kuin 100 päivää. Vakuutettujen maksumuus tuli laskea palkkasumman 1/4 prosentista 1/8 prosenttiin. Tämä vakuutustulojen vähennys oli korvattava metsänmyyntiverolla. Sosialidemokraatit perustelivat tätä sillä, että juuri metsänomistajat tarvitsivat sesonkityövoimaa. Siksi heidän oli osallistuttava työttömyysturvan rahoittamiseen. Avustuspäivien lukumäärä tuli nostaa 120 päivästä 180:een. Vakuutuksen ja työttömyyskassan yhteenlaskettua avustuskantaa olisi nostettava 90 prosenttiin työttömäksi jääneen tuloista. Kun SAK:n työvaliokunta käsiteli asiaa, kommunistit vastustivat työssäoloehdon nostamista 100 päivästä 150:een.²⁴

SAK:n jäsenliitot ajoivat työttömyyskassojen varaan rakentuvaa työttömyysturvaa, koska työttömyyskassasta saivat korvausta osa-aikatyöttömät ja oman ammattialansa töitä vaille jääneet.

Yleinen vakuutus ei tarjonnut ammattitaitoisille työntekijöille tehokasta työttömyysturvaa.²⁵

Esitys yleisestä työttömyysvakuutuksesta oli vaikea STK:lle ja SAK:lle, mutta myös maalaisliiton ja SKDL:n eduskuntaryhmät olivat erimielisiä asiassa. Näissä ryhmissä useat kansanedustajat epäilivät pienviljelijöiden jäävän lakiesitykseen kirjatus työssäoloehdon vuoksi kokonaan vaille työttömyysturvaa. SKDL:n ryhmässä useat edustajat korostivat, että olennaisinta oli saada vakuutusperiaate hyväksytyä ja STK:n ajama kassalinja torjuttua. Lakiesitystä ei saanut kohtuuttomilla parannusvaatimuksilla ajaa karille, koska myöhemmin lain yksityiskohtia voitaisiin parantaa.²⁶

SKP ja SKDL nostattivat vuosina 1958–1961 joukkoliikettä sosiaalisten uudistusten tueksi. Kansandemokraattiset järjestöt ja kommunistijohtoiset ammattiosastot järjestivät mielenosoituksia ja vetosivat eduskuntaryhmiin myös työttömyysvakuutuslain läpimenon turvaamiseksi. (Uljas 2005.)

Eduskunnan työväenasiainvaliokunta käsiteli perusteellisesti ja riittävästi hallituksen esitystä. Valiokunta muokkasi hallituksen esitystä niin paljon, että toinen sosiaaliministeri Eeli Erkkilä (maal.) uhkasi hallituksen vetävän lakiesityksen pois eduskunnasta. Tämä olisi parantanut STK:n työttömyyskassalinjan mahdollisuuksia.²⁷

Työväenasiainvaliokunta muutti useissa olennaisissa kohdissa hallituksen esitystä. Uusi ehdotus laski työntekijän palkkatuloista perittävän vakuutusmaksun 1/4 prosentista 1/8 prosenttiin yli 100 000 markan menevistä tuloista. Työttömyyskorvaukseen oikeuttava vuosittainen työssäoloehto oli nostettu 100 päivästä 125:een. Valiokunta paransi ns. ammattisuojaaja, eli työttömyyskorvaukseen oli sen esityksen mukaan oikeus, jos viranomaiset eivät kyenneet tarjoamaan työttömälle hänen terveyttään, työkykyään tai ammattitaitoaan vastaavaa työtä. Hallitus oli esittänyt kaikille samansuuruisia työttömyyskorvausta, joka sai

24. SAK:n tvk 14.5.1959, AyA; Tvk:n sos.dem. ryhmä 14.5.1959, Tvk:n SD-ryhmän ptk 1958–1963, AyA; SDP:n eduskuntaryhmän tvk 14.5.1959, TA; Komiteanmietintö Mon. 1958:45, 58.

25 Työttömyyskassajärjestelmä, PT 14.5.1959; Työttömyysvakuutusesitys, PT 28.5.1959; Työläisliiton edustajakokous, KNL:n liittovaltuusto: Työttömyyskassa välttämätön, PT 2.7.1959; Kutoma- ja Neuletyöväen Liiton valtuusto koolla, PT 10.9.1959; Niilo Alho: Työttömyyskassajärjestelmään, PT 19.11.1959.

26. Maalaisliiton eduskuntaryhmä 9.4.1959, KMA; SKDL:n eduskuntaryhmä 21.5.1959, KA. Maaseudun ja osa-aikaviljelijöiden työttömyysongelmasta, ks. myös Siipi 1959.

27. SKDL:n eduskuntaryhmän tvk 8.1., 24.2., 23.3., 16.4., 28.4., 5.5., 12.5., 28.5., 24.9., 24.9., 15.10., 16.10., 20.10., 22.10., 29.10.1959, KA; SKDL:n eduskuntaryhmä 21.5., 24.9., 1.10., 8.10.1959, KA; SDP:n eduskuntaryhmä 15.9., 15.10., 20.10.1959, TA; SDP:n eduskuntaryhmän tvk 22.9. klo 12.30, 8.10., 15.10.1959, TA.

erilaisine lisineen ja korotuksineen olla korkeintaan 60 prosenttia avustuksen saajan aiemmasta palkasta. Valiokunta taas esitti korvauksia ansiodonnaisiksi niin, että avustus olisi 60 prosenttia kokonaisansioista mutta korkeintaan 75 prosenttia teollisuuden keskiansioista.

Maalaisliiton rivit menivät sekaisin. Enemmistö puolueen kansanedustajista halusi kaataa valiokunnan esityksen. Toinen sosiaaliministeri Erkkilä oli joulukuussa valmis hyväksymään sen. Sukselainen epäili maalaisliiton kiistojen johtavan hallituksen eroamiseen. Riitojen repimä maalaisliiton eduskuntaryhmä antoi jäsenilleen vapaat kädet, kun asia tuli eduskunnassa ratkaisuvaiheeseen.²⁸

Kokoomuksen eduskuntaryhmä kannatti lain kaikissa käsittelyvaiheissa STK:n esittämää kassalinjaa, koska yleinen työttömyysvakuutus olisi korottanut veroja ja koska sen olisivat kustantaneet teollisuustyöntekijät ja toimihenkilöt. Se oli valmis äänestämään hallituksen esitystä vastaan tai äänestämään hyväksytyin lain yli vaalien, mikä olisi olennaisesti lykännyt lain voimaantuloa. Eduskuntakäsittelyssä lakiesitys muuttui pienviljelijöiden kannalta edullisemmaksi, kun työssäoloehto laskettiin 100 päivään. Työntekijäin vakuutusmaksut poistettiin kokonaan.

SAK:n työvaliokunta vetosi hallitukseen joulukuun alussa, kun sen tietoon oli tullut, että pääministeri Sukselainen ja useat maalaisliiton kansanedustajat halusivat torjua työväenasiainvaliokunnan muotoileman lakiesityksen. Keskusjärjestö korosti, että laki oli hyväksyttävä kiireellisesti. SAK paheksui asian käsittelyn tarpeetonta pitkittämistä ja muistutti, että työttömyyskassajärjestelmä olisi voitu muuttaa nopeasti. Kansanedustaja Matti Kekkonen ja pääministeri Sukselainen kertoivat maalaisliiton eduskuntaryhmälle, että SAK:illa oli valmis kassalinjaan perustuva esitys, mikäli eduskunta ei hyväksyisi työttömyysvakuutusta.²⁹

Työnantajien sosiaaliturvamaksulain muuttaminen vaati eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistön. Eduskunnan porvarillinen vähemmistö sai joulukuussa 1959 uuden työttömyysvakuutuslain rahoituksen turvaavan lainmuutoksen raukeamaan äänin 103 puolesta, 88 vastaan, 8 poissa, vaikka muutamat maalaisliittolaiset äänestivät muutoksen puolesta. Eduskunta hyväksyi yleisen työttömyysvakuutuslain ja siihen liittyneet työttömyyskassa- ja kansaneläkelain muutokset. Nämä lait jäivät lepäämään yli vaalien, sillä maalaisliiton ryhmän enemmistö ja muiden porvaripuolueiden kansanedustajat siirsivät lain lopullisen käsittelyn seuraavien eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan.³⁰

STK:n ja SAK:n edustajat keskustelivat epävirallisesti työttömyyskassajärjestelmän uudistamisesta, kun yleinen työttömyysvakuutus oli lykkääntynyt epämääräiseen tulevaisuuteen. STK:n vanhat ehdotukset täsmentyivät. Työttömyyskassojen tueksi perustettava ja työnantajien rahoittama keskuskassa pudottaisi työttömyyskassan jäsenten avustuskustannuksista maksaman osuuden yhdestä kolmasosasta yhteen viidestoistaosaan. Suurin päiväavustus nousisi 800 markasta 1 000:een. Kassan jäsenten maksuosuuden olennainen pudotus mahdollistaisi täysimääräisten avustusten maksamisen. Suurin mahdollinen vuosittainen avustusaika pitenisi 120 päivästä 150:een. Uuteen järjestelmään siirtymistä helpotettaisiin sillä, että kahden vuoden siirtymäaikana hallintokustannuksiin tulevat valtion apuraha ja keskuskassan tukimaksu olisivat kaksinkertaisia. Tämä etu koskisi myös uusia työttömyyskassoja. Työttömyyskassojen jäsenten ammattisuoja parannettaisiin niin, ettei heitä enää voisi velvoittaa lähtemään työttömyystöihin, ammattikursseille tai työsiirtoloihin.

Puheenjohtaja Reino Heinonen pyysi SAK:n työvaliokunnalta tammikuussa 1960 virallisia valtuuksia STK:n kanssa käytäville neuvotteluille, jotka onnistuessaan voisivat johtaa esityksiin työttö-

28. SAK:n tvk 2.10., 8.10., 12.10.1959, AyA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 22.10., 26.11., 10.12., 15.12.1959, KMA; SDP:n eduskuntaryhmä 5.11.1959, TA; Maalaisliiton eduskuntaryhmän ryhmävaltuuskunta 10.12.1959, KMA; Valtiopäivät 1959 asiakirjat I, Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 8; Valtiopäivät 1959, 1507–1524; Tehokas työttömyysvakuutus, PT 22.10.1959; Työväenasiainvaliokunnan mietintö työttömyysvakuutuksesta, PT 19.11.1959; Hokkanen 2002, 485–486.

29. SKP:n poliittinen toimikunta 2.12.1959, KA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 10.12.1959, KMA; Työttömyyslaki hyväksyttävä, Työttömyysvakuutuslaki hyväksytty 2. käsittelyssä, PT 17.12.1959; Valtiopäivät 1959 asiakirjat I, Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 8, Vastalause II; Valtiopäivät 1959, 1508–1530, 1592–1620, 1651–1655; Hellsten 1993, 316; Smolander 2000, 136–137.

30. Valtiopäivät 1959, 1697–1710; 1775–1777, 1781–1782; Valtiopäivät 1959 asiakirjat I, Esitys N:o 40, Suuren valiokunnan mietintö N:o 102, 102a, Esitys N:o 40 Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 75.

myyssiassalain muuttamisesta. Kommunistit muistuttivat, että SAK oli virallisesti pakollisen työttömyysvakuutuksen kannalla. He korostivat, että työantajat ajoivat itselleen edullisempaa kassajärjestelmää. SAK:n sosialidemokraattinen ryhmä oli hajonnut kahtia heinoslaisiin ja rantaslaisiin vuoden 1959 lopulla, mutta työttömyysturvan uudistamisessa sosialidemokraattinen yhtenäisyys oli täydellinen. Vihtori Rantasen mielestä ammattiyhdistysliikkeen ensisijainen tehtävä oli turvata jäsenistön edut. Siksi hän kannatti Heinosen esitystä. Työvaliokunta hyväksyi tehdyn esityksen äänin 12–3.

SAK:n johdon ja STK:n epävirallisissa keskusteluissa oli työttömyyssiassalain muutosehdotus hiottu valmiiksi. Työmarkkinakeskusjärjestöt esittivät, että valtioneuvosto ryhtyisi toimenpiteisiin työttömyyssiassalain muuttamiseksi. Sosialidemokraattisen opposition kansanedustaja, Metalliliiton puheenjohtaja Valdemar Liljeström ja kokoomuksen kansanedustaja, Metsäteollisuuden Työnantajaliiton toimitusjohtaja Päiviö Hemmäki tekivät SAK:n ja STK:n esityksen mukaiset lakialoitteet eduskunnassa, mikä käynnisti asian käsittelyn eduskunnassa.³¹

Kommunistit paheksuivat SAK:n siirtymistä työnantajien ajamalle kassalinjalle. TPSL oli pahasti hajallaan, kun puoluejohdossa enemmistö oli ammattiyhdistysliikkeen ajamalla kassalinjalla ja eduskuntaryhmän enemmistö taas puolusti pienviljelijöiden kannalta edullisempaa vakuutuslinjaa.

Maalaisliiton eduskuntaryhmä piti vakuutuslinjaa parempana, mutta siinäkin 100 työpäivän raja olisi sulkenut lähes puolet pienviljelijöistä työttömyysturvan ulkopuolelle. MTK pelkäsi työttömyyssiassalain avustusten välillisiä vaikutuksia maa- ja metsätalouteen. Tuottajajärjestön toimitusjohtaja E. J. Korpela paheksui, että esimerkiksi kaupunkien kesällä hyvin hankkivien rakennusmiesten suuremmat korvaukset johtaisivat siihen, ettei ”olisi tarvis talvipuolella edes pyrkiä töihin”.

Maalaisliiton eduskuntaryhmä ei torjunut kassalinjaa vaan hyväksyi kansanedustaja Atte Pakkasen sommitteleman kompromissipaketin, jos-

31. SAK:n tvk 7.1.1960, AyA; STK-SAK-neuvottelukunta 8.1.1960, Elinkeinoelämän keskusarkisto (ELKA); Työttömyyssiassalain toteuttamiseen saattamalla kassatoiminta tehokkaaksi, PT 14.1.1960; Työttömyyssiassalain kehittämisestä, PT 25.2.1960; Smolander 2000, 137–138.

sa työmarkkinakeskusjärjestöt, kokoomus ja SDP saivat työttömyyssiassalain muutoksen. Maalaisliitto ajoi samalla työttömyyssiassalain joi-takin muutoksia. Tämä kompromissi varmisti osaltaan Sukselaisen vähemmistöhallituksen jatkon.³²

Kommunistien katkeruus tuli esiin niin valiokuntamietintöön jätetyssä vastalauseessa kuin eduskuntakeskustelussa. Eino Roine paheksui, kuinka eduskunnan jo kertaalleen hyväksymä yleinen työttömyyssiassalain oli armottoman juonittelun vuoksi muuttumassa työttömyyssiassalain, joka takaisi vain harvoille työttömyysturvan ja oli epäsolidaarinen. Irma Torvi kertoi koko työväenasiainvaliokunnan nauraneen, kun toimitusjohtaja Johan Nykopp ilmoitti STK:n kannattavan Liljeströmin aloitetta, että tähän maa-han saadaan voimakas SAK.

Valdemar Liljeström perusteli eduskuntakeskustelussa ammattiyhdistysliikkeen alun perinkin parempana pitämän kassalinjan läpiajamista sillä, että yleinen työttömyyssiassalain oli kaatunut. Metalliliiton puheenjohtaja korosti kokemuksen osoittaneen, että työehtosopimuksissa ja lainsäädännössä parhaat tulokset oli saatu, kun oli päästy molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun.

Eduskunta hyväksyi työttömyyssiassalain sisällön vasta useiden äänestysten jälkeen, koska SKDL:n eduskuntaryhmä teki lukuisia muutosesityksiä. Kommunistien ja sosialidemokraattien välinen katkera kiistely jatkui aina siihen saakka, kun eduskunta lopulta hyväksyi lain yksimielisesti 24.5.1960.³³

Uudistuneet työttömyyssiassalain tekivät epäva-kaan talouskehityksen ja nopean rakennemu-

32. TPSL:n tvk 11.1., 21.1., 3.3.1960, TA; Sos.-dem. opposition eduskuntaryhmä 11.2., 18.2., 25.2., 2.3.1960, TPSL:n eduskuntaryhmä, TA; SKDL:n eduskuntaryhmä 4.2., 11.2.1960, KA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 18.2., 25.2. (lainaus), 3.3., 10.3., 17.3.1960, KMA; SDP:n eduskuntaryhmä 18.2., 3.3., 29.3., 12.5.1960, TA; SDP:n eduskuntaryhmän tvk 3.3., 10.3., 29.3.1960, TA. Ks. myös Hellsten 1993, 316–318.

33. Valtioapäivät 1960 asiakirjat I, Hallituksen esitys N:o 5, Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 2; Valtioapäivät 1960, 608–620, 770–785, 803–806, 858, 918–919; Laki työttömyyssiassalain 20.6.1960, Suomen asetuskokoelma 1960, n:o 322, 903–904; Laki työttömyyssiassalain, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, annetun lain muuttamisesta 20.6.1960, Suomen asetuskokoelma 1960, n:o 328, 914–916.

Taulukko 2. Työttömyyskassojen jäsenmäärä 1958–1966

Vuosi	Kassoja	Miehiä	Naisia	Yhteensä
1958	22	157 617	57 853	215 470
1959	24	173 647	66 982	240 629
1960	33	195 885	79 736	275 621
1961	47	242 789	87 583	330 312
1962	53	279 890	104 410	384 300
1963	58	301 571	115 454	417 025
1964	61	315 040	134 959	449 999
1965	62	336 110	137 678	473 788
1966	63	349 433	149 093	498 526

Lähteet: Sosiaalinen aikakauskirja 9–10/1962, 356; Sosiaalinen aikakauskirja 5/1967, 241

toksen Suomessa ammattiliittojen jäsenyydestä hyvin houkuttelevan. Uusia kassoja perustettiin ja vanhoihin tuli uusia jäseniä 1960-luvulla. Samalla ammattiyhdistysliikkeen jäsenmäärä kääntyi hajaannuksesta huolimatta nousuun (taulukko 2).³⁴

Suomen nelikantainen tulonjakomalli muotoutui toisen maailmansodan jälkeen. Keskeiset toimijat, valtiolta, MTK, STK ja SAK, tunsivat keskinäistä epäluottamusta. Tulonjakokamppailu nähtiin ja koettiin nollasummapelinä, jossa yhden voitto oli muiden tappio. Yleislakko ja maataloustuotteiden luovutuslakko paljastivat vuonna 1956 vahvan vastakkainasettelun. (Bergholm 2005.)

STK:n ja SAK:n yhteistyö työttömyysturvan uudistamisessa oli laadullisesti uusi askel Suomen työmarkkinasuhteissa. STK saattoi tukeutua SAK:hon, mikä vahvisti molempien keskusjärjestöjen asemaa niin yhteiskuntapolitiikassa kuin työmarkkinoilla. Molemmat keskusjärjestöt voittivat. Työnantajien maksurasitus keveni verrattuna eduskunnan aluksi hyväksymään yleiseen työttömyysvakuutukseen. Ammattiliittojen jäsenmäärät lähtivät nousuun. Teollisuus ja palkkatyö vahvistivat asemiaan yhteiskunnassa. Työmarkkinajärjestöjen yhteistyö vaikutti tuleviin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin, työmarkkinaratkaisuihin ja siten molempien keskusjärjestöjen tulevaisuuteen. (Niemelä 1988, 111–112.)

34. Työttömyyskassojen jäsenmäärässä 20 %:n nousu, PT 11.10.1962.

Runkosopimus vahvistaa STK–SAK-akselia

Yleislakon jälkeen SAK oli työehtosopimuksien synnystä pääosin sivussa. Työehtosopimukset syntyivät ammattiliittojen ja työnantajaliittojen välisissä neuvotteluissa. Metalliliitto toimi 1950-luvun lopulla SAK:n jäsenliitoista päänavaajana eli ensimmäisen STK:n kentässä syntyneen työehtosopimuksen solmijana. Metalliteollisuuden ratkaisut vaikuttivat koko työmarkkinakentässä, sillä muiden alojen ratkaisut usein seurailivat ensimmäisenä tehdyn työehtosopimuksen palkka- ja muita sopimuslinjauksia. (Bergholm 2007, 31–40, 49–57, 145; Helin 1988, 241–242.)

Rakennusliiton ja Muurarien liiton työtaistelut kesällä 1959 olivat kohtuullinen menestys. Uudet työehtosopimukset lyhensivät työajan ympärivuotisesti 45 viikkotuntiin. Palkatkin nousivat muita aloja paremmin. Lakot osoittivat työnantajille, työnantajaliitoille ja STK:lle, että ammattiliitot eivät yleislakon jälkeisinä vuosina olleet menettäneet toimintakykyään. SAK:n neuvotteluasema vahvistui, kun STK oli saanut kouriin tuntuvaan muistutuksen siitä, että työehtosopimusneuvotteluissa oli kyse työrauhan ostamisesta ja myymisestä.³⁵

SAK koetti kesästä 1956 alkaen neuvotella STK:n kanssa yleisistä palkankorotuksista ja yhtenäisistä työehtosopimusratkaisuista. Neuvottelut jäivät tuloksettomiksi, koska työnantajakeskusjärjestö suhtautui suhdannetaantumana oloissa SAK:n esityksiin kielteisesti. STK:n ja SAK:n väliset neuvottelut eri alojen työehtosopimusten uusimisesta päättyivät vielä syksyllä 1959 tuloksettomina.³⁶

Suomen taloudellinen kehitys oli erittäin hyvä vuosina 1959–1961. Kansantuote kasvoi vuosittain 6–8 prosenttia. Teollisuustuotanto kasvoi vielä nopeammin.³⁷ Suotuisan talouskehityksen

35. STK:n johtokunta 11.5., 27.5., 1.6., 10.6., 22.6.1959, EKA; STK:n hallitus 27.5., 10.6., 22.6., 6.7.1959, EKA; Helin 1998, 245–246; Mansner 1990, 179–180; Mattila 1992, 317; Salomaa 1959, 458–468.

36. SAK–STK-neuvottelukunta 26.10.1956, 16.4., 18.6.1957, 23.4., 27.10., 13.11.1959, ELKA; SAK:n tvk 14.6., 5.12.1957, 19.11.1958, 13.4., 28.10., 12.11.1959, AYA; STK:n hallitus 24.1., 31.7., 15.12.1958, 14.4., 28.12.1959, EKA; Mansner 1990, 96–99.

37. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton vuosikirja 1960 (SAK:n vk 1960), Helsinki 1961, 4–25; Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton vuosikirja 1961 (SAK:n vk 1961), Helsinki 1962, 5–20.

keskellä SAK oli pirstoutumassa. Useat ammattiliitot erosivat keskusjärjestöstä ja sen jäsenliitoista erosi ammattiosastoja. Hajaannuksen ja sekaan-
nuksen keskellä SAK:n johto otti elokuussa 1960 yhteyden STK:n johtomiehiin.

SAK:n edustajat esittivät jo ensimmäisessä tapamisessa työajan lyhentämisen siirtämistä työmarkkinajärjestöjen yhteiseen komiteaan pohdittavaksi, koska muuten asia saattaisi tulla eduskunta-aloitteena yllättäen käsiteltäväksi. Tämä oli työnantajapuolelle heitetty täky, koska STK:n johto pelkäsi, että vasemmistoenemmistöinen eduskunta hyväksyisi lain 40-tuntisesta työviikosta.

STK:n johtomiehet arvioivat, että SAK:n johto halusi saada työehtosopimusneuvotteluissa etulyöntiaseman. Tehdyt ehdotukset oli tähdätty enemmän eronneita ammattiliittoja kuin työnantajia vastaan. Monista epäilyistä ja aiemmista huonoista neuvottelukokemuksista huolimatta STK:n hallitus päätti ottaa selville, millaista ratkaisua SAK tarjoaisi.³⁸

Neuvottelut alkoivat elokuun puolivälissä, jolloin Liljeström asetti työaikakysymyksessä taitavasti vastakkain julkisuudelta katveessa valmistelun työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteisen linjauksen ja vasemmistoenemmistöisen eduskunnan arvaamattomuuden, jos STK ja SAK eivät asiaa etukäteen käsittelevä. STK:n hallituksen puheenjohtaja Lauri J. Kivekäs torjui jyrkästi kaikki työajan lyhennysvaatimukset ja epäili yhteisen komitean vain provosoivan eduskunnan liikkeelle.

Rantanen avasi neuvottelut viidellä kohdalla. Palkkojen vuosikorotuksen suuruudeksi hän hahmotti kuutta prosenttia. Työaikakysymys olisi siirrettävä yhteiseen valmisteluun siten, että työajan lyhennys ei tulisi välittömästi ratkaistavaksi. Arkipyhäkorvaus olisi asteittain laajennettava koskemaan yhä useampia arkipyhiä. Rantanen esitti synnytyssajan palkan pidentämistä. Viidentenä kohtana oli sopimuskausi, jonka pituus saattoi olla kaksi vuotta. Runkosopimukseksi myöhemmin nimetyn keskitetyn työehtosopimusratkaisun keskeiset elementit oli näin nostettu neuvottelupöydälle. Rantanen teki neuvottelijaoston ensimmäisessä kokouksessa selväksi, että tavoitteena oli mahdollisimman sitova ratkaisu.³⁹

Alkuperäisiin vaatimuksiin nähden SAK:n edustajat joustivat enemmän kuin työnantajat,

sillä neuvottelutuloksessa korotusprosentteiksi tulivat STK:n viimeisen tarjouksen mukaisesti ensimmäiselle vuodelle 3,5 ja toiselle vuodelle 3 prosenttia. Niukkaa raharatkaisua pehmentämässä oli molemmille vuosille kirjattu uusien arkipyhien tulo työnantajan korvattaviksi. Mielenkiintoista on, että STK:n johtokunnan ja hallituksen pöytäkirjoissa tämä malli esiteltiin johdonmukaisesti Valdemar Liljeströmin ehdotukseksi. Metalliliiton puheenjohtaja oli ilmeisesti muotoillut ratkaisua työnantajapuolen kanssa ohi SAK:n muiden neuvottelijoiden.

SAK:n edustajat korostivat omien liittojensa, myös keskusjärjestöstä eronneiden rinnalle perustettujen uusien ammattiliittojen, esikoisoikeutta työehtosopimuksiin. STK:n edustajat lupasivat, että SAK:n uusienkin liittojen kanssa tehdään työehtosopimukset, mutta voimasuhteiden vuoksi työnantajaliittojen oli neuvoteltava myös vahvojen SAK:n ulkopuolisten liittojen kanssa. Samalla STK:n ja SAK:n neuvotteluissa lähdettiin siitä, että sopimuslinja koskisi koko työmarkkinakenttää.⁴⁰

Usko työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteistyön käyttökelpoisuuteen oli vahva, kun STK:n hallitus käsittelevä 22.9.1960 runkosopimusta. Toimitusjohtaja Johan Nykopp korosti tilanteen muuttuneen STK:n eduksi. Yhteinen työaikatoimikunta oli perustettu, ettei harkitsemattomia työaikaa koskevia uudistuksia pääsisi syntymään eduskunnassa. Hän korosti vielä, että työttömyysturva oli yhdessä SAK:n kanssa saatu järkevään lopputulokseen. STK:n johto piti SAK:ta kumppanina, jonka kanssa yhteistyössä toimien eläkekysymyskin oli ratkaistavissa työnantaja tyydyttävästi.⁴¹

SAK:n työvaliokunta pääsi 3.10.1960 käsittelemään runkosopimusta, kun STK:n ja SAK:n

39. *STK-SAK-neuvottelukunta 18.8.1960, ELKA; Pöytäkirja Suomen Työnantajien Keskusliiton ja Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton neuvottelukuntien asettaman jaoston kokouksesta 24.8.1960, ELKA. Markku Mansner tulkitsee toisin kuin tässä. Hän toteaa, että "SAK halusi sopimukseen määrärahan 40 tunnin työviikosta". (Ks. Mansner 1990, 244.)*

40. *Pöytäkirja Suomen Työnantajien Keskusliiton ja Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton neuvottelukuntien asettaman jaoston kokouksesta 2.9., 12.9., 16.9., 19.9., 21.9.1960, ELKA; STK:n johtokunta 16.9.1960, EKA; STK:n hallitus 22.9.1960, EKA; Vihtori Rantanen: Palkkojen korottaminen lähtökohtaneuvotteluissa, PT 1.9.1960; Mansner 1990, 243-244.*

41. *STK:n hallitus 22.9.1960, EKA.*

38. *STK:n johtokunta 2.8.1960, EKA; STK:n hallitus 2.8.1960, EKA.*

neuvottelijat olivat jo päässeet yhteisymmärrykseen. Sosialidemokraatit puolustivat ratkaisua, joka oli vaikeassa tilanteessa aikaansaatu kompromissi. Kommunistit eivät löytäneet neuvottelutuloksesta juuri mitään myönteistä. Rakennusliiton puheenjohtaja Arne Saarinen kiteytti kommunistien kritiikin kuvaamalla kaksi palkkapolitiikan linjaa. Runkosopimuksen hyväksyminen oli antautumislinja, jonka vaihtoehdoksi hän esitti työntekijäin keskitetyn taistelun linjaa.

Rautatieläisten liiton puheenjohtaja Onni Koski vastasi, että taistelulinja olisi mahdollinen, mikäli tilanne ammattiyhdistysliikkeessä olisi normaali. Kosken mukaan työtaistelulla ei ollut mahdollisuuksia onnistua, koska hajaannuksen vuoksi maassa oli rikkurarmeija, joka ei ollut työnantajien vaan työntekijöiden järjestämä. SAK:n työvaliokunta hyväksyi neuvotellun sopimussuosituksen äänin 9–3 Kunta-alan liiton Eugen Kaukolammen äänestäessä tyhjää.⁴²

Runkosopimus oli STK:n ja SAK:n yhteinen suositus, joka oli muodollisesti vain ehdotus jäsenjärjestöjen työehtosopimusneuvottelujen pohjaksi. Kyse oli kuitenkin Suomen työmarkkinoiden ensimmäisestä keskitetystä työehtosopimusratkaisusta, jonka järjestöt tekivät ilman palkkasäännöstelyn tukea, työtaistelu-uhan painetta ja valtiovallan sovittelua. Sekä SAJ:n ammattiliitot että SAK:n kommunistijohtoiset jäsenliitot oli jätetty ratkaisua tehtäessä tylästi sivuun. Siitä huolimatta runkosopimus määräsi pääsääntöisesti niin SAK:n kuin SAJ:n jäsenliittojen työehtosopimusten sisällön.⁴³

STK:n huolestuminen eduskunnan sosiaalipoliittisesta arvaamattomuudesta ja SAK:n syvenevä hajaannus ajoivat työmarkkinakeskusjärjestöt toistensa syliin syksyllä 1960. Poliittisesti voimaton STK ja järjestöllisesti heikentynyt SAK halusivat yhdessä vaikuttaa kehitykseen, joka oli karkaamassa niiden käsistä. Vuosilomalain muutos keväällä 1960 säikäytti työnantajat. STK:n johdosta pelkäsi, että vasemmistoenemmistöinen eduskunta sivuuttaisi jatkossakin työnantajajärjestöjen näkemykset. SAK taas halusi säilyttää kiinteät työehtosopimussuhteet STK:hon ja sen jäsenliit-

toihin, kun kilpaileva ammatillinen keskusjärjestö oli perusteilla. Molempien työmarkkinajärjestöjen haavoittuvuus vaikutti ratkaisevasti siihen, että sosiaalipoliittiset ja työmarkkinaratkaisut kytkeytyivät toisiinsa vuonna 1960.

Historiantutkija Markku Mansner pitää runkosopimusta yhtenä STK:n parhaimmista sopimuksista. Työrauha säilyi ja teollisuudessa reaali-liansiot nousivat kahdessa vuodessa 7,5 prosenttia. (Mansner 1990, 244–245.) Työttömyyskassalaki muotoilussa syntynyt luottamus helpotti runkosopimuksen syntyä. Runkosopimus rakentui keskusjärjestöjen aiemmalle yhteisymmärrykselle ja samalla vahvisti jo syntynyttä yhteistyökansia. STK ja SAK kykenivät vahvistamaan työmarkkina- ja sosiaalipoliittista vaikutusvaltaansa hakeutumalla läheiseen yhteistyöhön.

Työeläkeratkaisu luokkasovun viimeisenä silauksena

Ruotsissa käytiin 1950-luvun lopulla kova kamppailu ns. lisäeläkkeen toteuttamistavasta. Kyse oli kovasta vastakkainasettelusta, jossa työnantajakeskusjärjestö (SAF) ja palkkatyöntekijäin keskusjärjestö (LO) olivat vastakkain. Eläkekiista oli niin suuri kysymys, että sosialidemokraattisen puolueen ja talonpoikaispuolueen hallitusyhteistyö päättyi sen vuoksi välirikoon. Sosialidemokraattinen hallitus järjesti vuonna 1957 eläkekysymyksestä kansanäänestyksen. Sosialidemokraattien kansanäänestyskampanjaa johti LO:n puheenjohtaja Arne Geijer. Vasemmisto–oikeisto-blokkirajaa korostanut eläkekiista päättyi toukokuussa 1959 Ruotsissa sosialidemokraattien äärimmäisen niukaan voittoon. (Kassman 1991, 46–97; Salmi-nen 1993, 206–228; Smolander 2000, 153–156; Stråth 1998, 31–68.)

Suomessa työntekijäin eläketurva oli jäänyt kansaneläkeuudistuksessa toissijaiseksi. Fagerholmin toinen hallitus asetti joulukuussa 1958 komitean selvittämään työsuhteissa olevien henkilöiden eläkekysymystä. Komiteatyö oli aluksi hidasta, koska osapuolten näkemykset tavoittelavasta eläkeratkaisusta poikkesivat toisistaan samaan tapaan kuin Ruotsissa. Vastakkain oli yksityinen, hajautettu ja vapaaehtoinen eläkevakuutus, jota kannatti STK, ja valtiollinen, keskitetty ja pakollinen eläketurva, jota kannattivat SAK:n ja TVK:n edustajat. Lisäksi kiistaa aiheutti koskemattomuusperiaate, joka antaisi työntekijälle

42. SAK:n tvk 3.10.1960, AyA; SAK:n vk 1960, 64–65.

43. Mansner 1990, 245–246. Suomen Merimies-Unionin työehtosopimusratkaisun palkankorotukset ylittivät runkosopimukseen kirjatut korotukset. Ks. Soukola 2003, 344.

oikeuden säilyttää ansaitsemansa eläkkeen, vaikka hän vaihtaisi työpaikkaa. Koskemattomuusperiaate tarkoitti tasaisesti karttuvaa eläketurvaa kaikista riittävän pitkistä työsuhteista. Huoltoapulaki oli sitonut työntekijät ns. eläkeorjuuteen, koska työnantaja joutui maksamaan vanhuuden vuoksi työkyvyttömäksi joutuneen palkollisen elatuksen vasta kahdenkymmenen vuoden yhtäjaksoisen palveluksen jälkeen.⁴⁴

Eläkekomitean työ sai uutta vauhtia, kun Ruotsin valtiopäivät oli hyväksynyt sosialidemokratien ajaman lisäeläkemallin toukokuussa 1959. Kompromissi syntyi komiteassa, kun eläkevakuutuksen hallintomallista ja eläkkeiden tasosta päästiin laajaan yhteisymmärrykseen. Komitean puheenjohtajan ehdottama hajautettu yksityisiin eläkesäätiöihin, -kassoihin ja vakuutusyhtiöihin perustunut malli miellytti työnantajia ja oikeistoa. Erityisen mieluista STK:lle oli ns. takaisinlainausperiaate eli yritysten oikeus lainata maksamansa työeläkemaksut investointiensa rahoittamiseen. Työnantajat suostuivat yksin rahoittamaan ansioeläkkeet, kun ammattiyhdistysliikkeen edustajat olivat pitäneet työntekijäin eläkemaksuja mahdottomina.

Komitean esityksen mukaan eläkkeet tulisivat karttumaan koskemattomuusperiaatteen mukaisesti kaikista yli vuoden kestäneistä työsuhteista. Tämä loi edellytyksiä työvoiman liikkuvuudelle. Kun SAK:n ja TVK:n edustajat torjuivat työntekijäin eläkevakuutusmaksun, heidän oli suosituttava 30 prosentin ansioeläkkeisiin. Tavoitteena oli ollut, että kansaneläke ja työeläke olisivat taanneet työansioihin verrattuna noin 60 prosentin tulot. Komitean laskelmien mukaan 30 prosentin ansioeläke yhdistettynä kansaneläkkeeseen nosti vain pienipalkkaisempien eläketulon tuohon tavoitteeseen. Keskituloisten eläkkeet olivat jäämässä noin 40 prosentin suuruiseksi aiemmista ansioista. Toisaalta eläkkeisiin tuleva indeksisuoja takaisi eläkkeiden ostovoiman. Eläkeiäksi esitettiin 65:tä vuotta.

Kompromissilinjaa jo vuosilomalain käsitellessä ajanut Tapani Virkkunen sai eläkekomitean työskentelyssä vapaammin määrittellä työnantajalinjaa sen jälkeen, kun STK:n tiukka vuosi-

44. Eläkekomitean mietintö, Komiteanmietintö N:o 11/1960, 5–6, 8–9; Ahtokari 1988, 231–232; Mansner 1990, 460–461; Niemelä 1988, 113–114.

lomalain muutosten vastustus oli kärsinyt täydellisen tappion eduskunnassa. Eläkekomiteassa vain maalaisliiton Nestori Kaasalainen ja MTK:n Torsten Murén irtautuivat muuten yksimielisestä ehdotuksesta. He pitivät uudistusta liian kalliina. He esittivät, että koko väestön eläkkeitä parannettaisiin eikä vain yksityisoikeudellisissa työsuhteissa olevien.⁴⁵

STK:n myöntöväyseyslinja sai vahvaa sivustatukea Ruotsin työnantajakeskusjärjestön SAF:n toimitusjohtajan Bertil Kugelbergin huhtikuussa 1960 lähettämässä kirjeessä. Suomessa oli toteutumassa monia työnantajanäkökulmasta tärkeitä periaatteellisia ratkaisuja, joiden puolesta SAF oli turhaan kamppailut Ruotsissa. Ne olivat eläkevarojen rahastointi, takaisinlainaus ja eläketurvan kohtuullisen niukka taso. Suomessa oltiin Kugelbergin mielestä tekemässä eläkeratkaisu, joka oli porvarillisesta ja työnantajajärjestöjen näkökulmasta täysin hyväksyttävä.⁴⁶

STK:n johto vaali komiteassa syntyneitä työmarkkinajärjestöjen yhteisymmärrystä, kun se antoi lausunnon tehdystä lakiesityksestä.⁴⁷ SAK valmisteli omaa lausuntoaan eläkekomitean ehdotuksista huolellisesti. Se tuki tehtyjä esityksiä muuten, mutta piti eläkeansion kertymisen alkamiselle ja eläketurvan piiriin pääsulle asetettua 25 vuoden ikärajaa kohtuuttoman korkeana. Eläkeoikeuden toinen rajaus, jonka mukaan työeläke-etua kertyi vain yli vuoden yhtäjaksoisesti kestäneistä työsuhteista, oli myös kohtuuton. SAK:n työvaliokunta esittikin tämän ikärajan alentamista 21 vuoteen ja työssäoloehdon muuttamista puoleksi vuodeksi. SAK vaati lakiehdotukseen muutosta tai erillisen lain säätämistä, jotta myös rakennus-, satama- ja metsätyöläiset saisivat eläketurvan. Eläketaso oli liian niukka, koska lainuudistus uhkasi heikentää joidenkin työntekijöiden jo ansaitsemia eläke-etuja. Siksi SAK esitti ansioeläkkeen tasoksi 40:tä prosenttia aiemmista ansioista.⁴⁸

Aiemmassa tutkimuksessa on kuvattu yksityiskohtaisesti, kuinka komitean esitys muuttui lain-

45. STK:n hallitus 19.11.1959, EKA; Komiteanmietintö 11/1960, 44–80; Mansner 1990, 460–466; Niemelä 1988, 109–121; Vauhkonen 2004, 68–70.

46. Bertil Kugelberg till Ambassadören Johan Nykopp 19.4.1960, liite STK:n hallitus 18.1.1961, EKA.

47. STK:n johtokunta 7.11., 24.11.1960, EKA; STK:n hallitus 24.11.1960, 18.1.1961, EKA; Mansner 1990, 465; Vauhkonen 2004, 70–72.

säädännöksi. Nämä kuvaukset lähtevät siitä, että kyse oli suuresta maaseudun ja teollisuusseutujen kamppailusta, jossa teollisuus sai revanssin kansaneläkelain säätämiseksi 1956 kärsimästään tappiosta. (Ks. esim. Kangas 2006; Mansner 1990, 464–467.)

Kiista ei ollut keskeisten aikalaisvaikuttajien näkökulmasta erityisen merkittävä, koska työeläkekiistasta ei ole mainintaa pääministeri Sukselaisen eikä presidentti Kekkonen päiväkirjoissa. Hallitus ei käynyt eläkeasiasta periaatteellista keskustelua mutta varautui 11.1.1961 tulevaan velvoittamalla toisen sosiaaliministerin Eeli Erkkilän selvittämään, mitä kustannuksia työeläkeuudistus valtiolle työnantajana toisi.⁴⁹

Eduskunnalle tehtiin useita lakisäateistä enimmäistyöaika lyhentäviä ja työntekijäin työeläketurvaa parantavia lakialoitteita. SKP ja SKDL:n eduskuntaryhmä pitivät työajan lyhentämistä 40 tuntiin viikossa tärkeimpänä kysymyksenä. Siksi SKDL:n edustajat vaativat työaika-aloitteiden käsittelyä ennen työeläkealoitteita. Työväenasiainvaliokunnan selvä enemmistö oli toista mieltä, joten valiokunta paneutui jo keväällä 1961 eläkeasiaan. Kokoomuksen ja SDP:n yhteistyö eläkeasiassa oli saumaton, sillä näiden puolueiden keskeiset vaikuttajat suunnittelivat yhteistyössä työväenasiainvaliokunnan työskentelyä ns. Kämpin kerhossa, johon kuuluivat Päiviö Hetemäki ja Juha Rihtniemi kokoomuksesta sekä Sulo Hostila, Kalle Matilainen ja Olavi Lindblom SDP:stä.

Maalaisliiton eduskuntaryhmä käsiteli työsuhte-eläkelakia ilmeisesti vain kerran. Työväenasiainvaliokunnan varapuheenjohtaja Atte Pakkanen kysyi 12.5.1961 maalaisliittolaisilta edustajatovereilta, olisiko vastustettava lakia vai pitäisikö yrittää saada siihen parannuksia. Pakkanen ja muut maalaisliittolaiset olivat varmoja, että eduskunta tulisi lain hyväksymään maalaisliiton kannasta riippumatta. Maalaisliiton eduskuntaryhmä päätti asettaa myötäkaraan, kunhan metsätyömiesten eläke-edut turvattaisiin lakiesitystä paremmin.⁵⁰

48. SAK:n tvk 12.10.1960, 19.1.1961, AyA; SAK:n vk 1961, 62–64. SAK:n työvaliokunta 19.1.1961 itse asiassa Aarne Saarisen esityksestä yksimielisesti poisti lausuntoluonnoksesta esityksen erillisestä sesonkityöläisten työeläkelaista, mutta se ilmeisesti säilyi virallisessa lausunnossa, koska siinä muodossa lausunto on painettu SAK:n vuosikirjaan.

49. Hallituksen iltakoulu 11.1.1961, Hallituksen iltakoulujen ptk. ym., V. J. Sukselaisen kokoelma, Kansallisarkisto.

Työväenasiainvaliokunnan työn perustaksi otettu Veikko Kokkolan lakialoite oli kuin yhdistelmä komiteamietinnöstä ja SAK:n siitä antamasta lausunnosta. Valiokunta esitti työkyvyttömyyseläketurvan piiriin tuleminen ikäraajaksi 18:aa vuotta, eläkeansion karttumisen alkamiseksi 23:aa vuotta ja ansioeläkkeen tasoksi 40:tä prosenttia. SAK:n voitto oli myös se, että työeläke karttui vähintään puoli vuotta kestäneistä työsuhteista. Kansaneläkkeen ja työeläkkeen yhteenlaskettu yläraja säilyi 60 prosenttina.

SKDL:n ja sosialidemokraattisen opposition kansanedustajat suhtautuivat happamasti siihen, että SDP, kansanpuolueet, kokoomus ja maalaisliitto rakensivat yhteisen ratkaisun ja ajoivat sen eduskunnassa ripeästi läpi. Kausityöläisten eläketurva varmistettiin vielä saman vuoden syksyllä. Hallitus teki esityksen, jonka eduskunta käsittelee vielä sujuvammin kuin alkuperäisen työeläkelain. Tämän lain kannalla olivat kaikki eduskuntapuolueet. Toinen sosiaaliministeri Mauno Jusila totesi syyskuussa maalaisliiton eduskuntaryhmässä tyytyväisenä, ettei lyhytaikaisten työsuhteiden eläkelaki ”vie valtionvaroja, vaan työnantaja maksaa kulut”.⁵¹

Suomen eduskunnan vuonna 1961 tekemät työeläkeratkaisut olivat merkittäviä ja pitkävaikutteisia. Niiden kansantaloudellinen ja sosiaalinen merkitys on eläkeläisten määrän kasvaessa vain korostunut. Mukana olleet muistelijat ovat kuvanneet työeläkejärjestelmän synnyn jännittäväksi kamppailuksi, jossa taitavasti voimansa koonnut työeläkerintama saavutti voiton vastaan hangoittelevasta maalaisliitosta sekä vastuuttomia esityksiä tehneistä ja uudistusta jarruttaneista kommunisteista.⁵²

Poikkeuksellisuutta, vaikeuksia ja ongelmia on

50. Maalaisliiton eduskuntaryhmä 12.5.1961, KMA.

51. Maalaisliiton eduskuntaryhmä 25.5., 1.6., 12.9. (lainaus), 21.9.1961, KMA; Työntekijäin eläkelaki 8.7.1961, Suomen asetuskokoelma 1961, N:o 395, 779–785; Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki 9.2.1962, Suomen asetuskokoelma 1962, N:o 134, 245–248; Valtiopäivät 1961 pöytäkirjat I, 830–834, 864–875, 899–911; Valtiopäivät 1961 pöytäkirjat II, 1063–1082; SAK:n edustajakokous 1961, 93; Niemelä 1988, 124–126.

52. Ahtokari 1988, 252–272; Mansner 1990, 466–467; Niemelä 1988, 113–124; Pentikäinen 1997. Jussi Vauhkonen irtautuu tästä perinteestä ja korostaa opinnäytteessään työnantajien kannanmuutosta työeläkelakien synnyssä (ks. Vauhkonen 2004, 68–71).

liioiteltu. Eduskunta-aloite oli johtanut jo aiemmin vuosiloma- ja työttömyyskassalakien muutokseen. Työeläkeratkaisut etenivät muihin suuriin vuosien 1959–1961 sosiaalisiin uudistuksiin verrattuna eduskunnassa sekä ripeästi että sopuisasti. Eduskunta käsitteli paljon pitempään ja riittäisemmin kansaneläke-, vuosiloma- ja työttömyysturvalainsäädännön uudistuksia. Työeläkelait hyväksyttiin eduskunnassa yksimielisesti.

Työeläkelain läpimeno oli helppo, koska STK ja SAK olivat samaa mieltä perusratkaisusta. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä ja kokoomuksen eduskuntaryhmä ajoivat johdonmukaisesti komiteamietinnön mukaisia muutoksia lakiin. Hallitusvaltaansa suojaava maalaisliitto taipui hyväksymään lain saatuaan takeet Pohjois- ja Itä-Suomen pienviljelijäin ja metsätyöntekijäin eläke-etujen turvaamisesta. Myös SAK, TPSL ja SKDL olivat vaatineet sesonkitöissä olevien eläke-etujen turvaamista. Metsä-, uitto-, satama-, rakennus- ja monet muut tilapäistyöntekijät pääsivät eläketurvan piiriin.

Sekä SAK että STK olivat eläkekompromissin voittajia. SAK sai eduskuntakäsittelyssä ansioeläkkeen nousemaan komitean ehdottamasta 30 prosentista ammattiyhdistysliikkeen esittämään 40 prosenttiin. Työeläke oli pitkään yksinomaan työnantajien rahoittama. STK sai puolestaan torjuttua keskitetyn valtiollisen eläkemallin, jota Ruotsin työnantajakeskusjärjestö piti hiipivänä sosialismina. Suomen eläkemalli takasi yksityisomistuksen etulyöntiaseman. Eläkevarojen edullinen takaisinlainaus vahvisti suomalaisten yritysten pääomahuoltoa.

Lopuksi

Sosiaalipolitiikan professori Jouko Siipi korosti räväkässä teoksessaan ”Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon”, kuinka työttömyysvakuutuksen käsittelyssä vuosina 1959–1960 syntyi uusi tapa tehdä sosiaalilainsäädäntöä, kun työnantaja- ja työntekijäjärjestöt tekivät yhteisen esityksen työttömyyskassalainsäädännön muuttamisesta. Hän vielä tähdensi, että tällainen työmarkkinajärjestöjen yksituumaisuus oli jotain ”kokonaan uutta Suomen sosiaalhistoriassa”. Siiven analyysin mukaan työmarkkinajärjestöjen voimien yhdistäminen johti eduskunnan hyväksymään lainsäädäntöön. Siipi (1967, 196) tulkitsi, että samalla toimintamallilla syntyivät vuoden 1961 työeläke-

ratkaisut. Hänen tulkintansa on suoraviivainen, yksioikoinen ja esimerkiksi aiemman kehityksen osalta osin virheellinen.⁵³ Toisaalta Siipi havaitsi selkeämmin sen yhteiskuntahistoriallisen käännekohtan, jota myöhempi tutkimus ei ole samalla tavalla korostanut.

Pauli Kettunen keskittyy suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan syntyä tarkastellessaan pitkän aikavälin kehitykseen ja samojen aloitteiden aaltomaiseen esille tuloon. Päivi Uljas kuvaa Suomen sosiaaliturvan muutoksen vuosina 1957–1963 yhtenäisenä prosessina, jossa kommunistien johtamien ammattiosastojen organisoimalla kansanliikkeellä oli ratkaiseva vaikutus. Tapani Paavonen ja Olli Kangas taas korostavat sektorikohtaista kehityslogiikkaa ”Suomen eduskunta 100 vuotta” -kirjasarjassa ilmestyneessä teoksessaan ”Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana”.

Kettunen keskittyy yleisen sosiaaliturvan kehitykseen, jolloin vuosilomalaki, työttömyyskassalain muutos ja runkosopimus jäivät katveeseen. Siksi suomalaisen sosiaalipolitiikan ja työmarkkinasuhteiden laadullinen muutos ajoittuvat hänen tarkastelussaan tulopolitiikan tuloon. Uljas ajoittaa murroskauden tarkasti, mutta hänen käsityksensä kansalaisliikehännän ratkaisevasta vaikutuksesta on ongelmallinen, koska juuri kommunistit ja kansandemokraatit olivat kaikkien tyytymättöimpiä STK:n ja SAK:n työehtosopimus- ja sosiaalipoliittiseen yhteistyöhön.

Paavosen ja Kankaan tapa kapseloida poliittinen prosessi useaan erilliseen pakettiin kadottaa huomattavan osan Suomen yhteiskuntakehitykseen ratkaisevasti vaikuttaneen prosessin dynamiikasta. Analyysi jää puolinaiseksi, kun Paavonen ei tarkastele työmarkkinajärjestöjen vaikutusta sosiaalilainsäädäntöön vuosina 1959–1961, eikä Kangas omassa työttömyysturva- ja työeläkeuudistusten tarkastelussaan mainitse vuosilomalain muutosta tai vuoden 1960 STK–SAK-runkosopimusta. (Kettunen 2001 & 2006; Paavonen & Kangas 2006; Uljas 2005.)

Kangas havaitsee, kuten Katri Hellsten ja Heikki Niemelä, kuinka työmarkkinakeskusjärjestöt vaikuttivat yhteistyössä työttömyyskassalain uudistukseen vuonna 1960. Tästä huolimatta Hell-

53. Esimerkiksi SAK ja STK tekivät yksimielisen esityksen lapsilisästä vuonna 1947. Hallinnollis-laiillisten vaikeuksien vuoksi hanke ei koskaan toteutunut sovituksessa muodossa. (Ks. Bergholm 2003.)

sten, Kangas ja Niemelä korostavat työeläkeratkaisun keskeistä merkitystä. He siis toistavat työeläkeratkaisuissa keskeisesti mukana olleen Teivo Pentikäisen tapahtumista luomaa legendaä siitä, kuinka työmarkkinajärjestöt eläkeratkaisussa löysivät toisensa. (Hellsten 1993, 310–330; Kangas 2006, 237–240; Niemelä 1988, 109–112.) Historiantutkija Jussi Vauhkonen ja sosiaalipolitiikan tutkija Raija Julkunen ovat korostaneet, että työnantajat valitsivat eläkelinjauksissaan ohjenuoraksi pienemmän pahan politiikan eli kompromissin työntekijäjärjestöjen kanssa. Hekin näkevät työeläkeratkaisuissa olennaisen käänteen

KIRJALLISUUS

- AHTOKARI, REIJO: Tunteen vaikutaja. Työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen. Juva: WSOY, 1988
- ALA-KAPEE, PIIRJO & VALKONEN, MARJAANA: Yhdessä elämä turvallisiksi. SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen kehitys vuoteen 1930. Helsinki 1982
- ANTTILA, ANU-HANNA: Loma tehtaan varjossa. Teollisuustyöväestön loma- ja vapaa-ajan moraalisaatelu Suomessa 1930- ja 1960-luvuilla. Bibliotheca historica 93. Helsinki: SKS, 2005
- BERGHOLM, TAPIO: A Short History of SAK (the Central Organisation of Finnish Trade Unions). Valkealan Painokarelia, 2003
- BERGHOLM, TAPIO: Työmarkkinajärjestöt ja Suomen lapsilisäjärjestelmän synty. Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003): 1, 63–76
- BERGHOLM, TAPIO: Sopimusyhteiskunnan synty I. Työehtosopimustoiminnan läpimurrosta yleislakkoon, Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1944–1956. Keuruu: Otava, 2005
- BERGHOLM, TAPIO: Sopimusyhteiskunnan synty II. Haajannuksesta tulopolitiikkaan. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1956–1969. Keuruu: Otava, 2007
- BRUUN, NIKLAS & AL.: Den nordiska modellen. Fackföreningar och arbetsrätten i Norden nu och i framtiden. Lund: Liber, 1990
- CASTELLS, MANUEL & HIMANEN, PEKKA: The Information Society and the Welfare State. The Finnish Model. Oxford: Oxford University Press, 2002
- CHRISTIANSEN, NIELS FINN & PETERSEN, KLAUS & HAAVE, PER (eds): The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2006
- CROUCH, COLIN: Industrial Relations and European State Traditions. Oxford: Clarendon Press, 1996 (first published 1993)
- HAATAJA, LAURI: Suomen malli. Työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän vuorovaikutussuhde neuvottelujen vakiintumisesta keskityksen purkaantumiseen. Työpoliittinen tutkimus 52. Helsinki: Työministeriö, 1993

STK:n ja SAK:n suhteissa. (Vauhkonen 2004, 61–71; Julkunen & Vauhkonen 2006.)

Näistä aiemmista tutkimuksista poiketen tässä tulkitaan eläkeratkaisu Suomen mallin synnyn viime silaukseksi eikä työmarkkinakompromissin alkupisteeksi. STK:n ja SAK:n lähtöinen ja vahva vaikutus sosiaalipolitiikan sisältöjen muotoiluun alkoivat jo työttömyyskassarakaisussa. Runkosopimus vahvisti järjestöjen välisiä luottamusta. Eläkeratkaisu olivat pikemminkin laadullisesti muuttuneiden työmarkkinasuhteiden tulos kuin uuden työmarkkinakompromissin synnyttäjät.

- HAKOVIRTA, HARTO & KOSKIAHO, TAPIO (toim.): Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945–1973. Tampere: Gaudeamus, 1973
- HALME, HELGE: Työntekijän uusi vuosilomalaki. Sosiaalinen aikakauskirja 5–6/1946
- HANNIKAINEN, MATTI: Rakentajat suhdanteissa. Palikat, työttömyys ja työmarkkinakäytännöt Helsingin rakennustoiminnassa 1930-luvun laman aikana. Bidrag till kannedom av Finlands natur och folk 162. Vammala: Suomen tiedeseura, 2004
- HELIN, JYRKI: Rakentajien liitto. Rakennusalan työläisten järjestötoiminta Suomessa 1880-luvulta vuoteen 1995. Jyväskylä 1998
- HELLSTEN, KATRI: Vaivashoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Tutkimuksia 2/1993. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, 1993
- HISSA, JAAKKO: Ministeristöt ja hallituspolitiikka 1957–1966. Teoksessa: Valtioneuvoston historia 1917–1966, II. Helsinki 1977
- HOKKANEN, KARI: Kekkonen maalaisliitto 1950–1962. Maalaisliitto-Keskustan historia 4. Keuruu: Otava, 2002
- HYTTI, HELKA: Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1998
- JULKUNEN, RAIIJA & VAUHKONEN, JUSSI: Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Historiallinen käänne. Tampere: Gaudeamus, 2006
- KALELA, JORMA: Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1989
- KANGAS, OLLI: Poliitiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa: Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 2006
- KASSMAN, CHARLES: Arne Geijer och hans tid 1957–1979. Kristianstad: Tiden, 1991
- KETTUNEN, PAULI: Suojelu, suoritus, subjekti. Työsuojelu teollistuvan Suomen yhteiskunnallisissa ajattelutavoissa. Historiallisia tutkimuksia 189.

- Vammala: Suomen Historiallinen Seura, 1994
- KETTUNEN, PAULI: The Nordic Welfare State in Finland. *Scandinavian Journal of History* 26 (2001): 3, 225–247
- KETTUNEN, PAULI: The Tension between Social and the Economic. A Historical Perspective on a Welfare State. In: Ojala, Jari & Eloranta, Jari & Jalava, Jukka (eds): *The Road to Prosperity. An Economic History of Finland*. Jyväskylä: SKS, 2006
- KOSKINEN, A. Olavi: Työttömyysavustus. Sosiaalinen aikakauskirja 9–10/1959
- LILJA, KARI: Finland: No Longer the Nordic Exception. In: Ferner, Anthony & Hyman, Richard (eds): *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Basil Blackwell, 1992
- MANSNER, MARKKU: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työntantajain Keskusliitto 1956–1982. Jyväskylä 1990
- MATTILA, AARNE: Työriitojen sovittelun historia. Työpoliittinen tutkimus 27. Helsinki 1992
- NIEMELÄ, HEIKKI: Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Helsinki 1988
- NYCANDER, SVANTE: Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal. Kristiansand: SNS Förlag, 2002
- PAAVONEN, TAPANI: Talouden kehitys ja talouspolitiikka hyvinvointivaltion kaudella. Teoksessa: Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita, 2006
- PAAVONEN, TAPANI & KANGAS, OLLI: Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 2006
- PEKKARINEN, JUKKA & VARTIAINEN, JUHANA: Suomen talouspolitiikan pitkä linja. Juva: WSOY, 1993
- PENTIKÄINEN, TEIVO: Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa: Varoma, Pekka (toim.): *Eläkepolitiikka 2000-luvulle*. Juva: Eläketurvakeskus & Työeläkelaitosten liitto, 1997
- PESONEN, PERTTI & RIIHINEN, OLAVI: Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State. (Studia Fennica, Historica 3.) Helsinki: Finnish Literature Society, 2002
- PIIRAINEN, TIMO: Työttömyysturva, työmarkkinat ja työttömät. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja 8:1989. Helsinki 1989
- SAARI, JUHO (toim.): Suomen malli. Muroksesta menestykseen? Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 61. Helsinki: Yliopistopaino, 2006
- SALMINEN, KARI: Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries. The Central Pension Security Institute Studies 1993:2. Helsinki 1993
- SALOMAA, ERKKI: Rakentajat eilen ja tänään. 70 vuotta ammattiyhdistystoimintaa. Helsinki 1959
- SIIPPI, JOUKO: Maaseutuväestö ja työttömyys. Sosiaalinen aikakauskirja 11–12/1959
- SIIPPI, JOUKO: Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon. Sosiaalinen kehitys itsenäisessä Suomessa. Helsinki: Tammi, 1967
- SMOLANDER, JYRKI: Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”. Kansallisen kokouksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointimalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun. *Bibliotheca historica* 63. Helsinki: SKS, 2000
- SOUKOLA, TIMO: Riistorauhaa rikkomassa. Suomen Merimies-Unionin ja sen edeltäjien vaiheita 1905–2000. Keuruu: Otava, 2003
- STRÄTH, BO: Mellan två fonder. LO och den svenska modellen (Svenska fackföreningsrörelse efter andra världskriget, SFEAV). Uddevalla: Atlas, 1998
- SUNDSTRÖM, MIRJAM: Uusi laki työntekijäin vuosilomasta. Sosiaalinen aikakauskirja 9–10/1960
- SUOMI, JUHANI: Kriisien aika. Urho Kekkosen 1956–1962. Keuruu: Otava, 1992
- TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TOIMINTA VV. 1956–59. Sosiaalinen aikakauskirja 5–6/1960
- ULJAS, PÄIVI: Taistelu sosiaaliturvasta. Ammattiyhdistysväen toiminta sosiaaliturvan puolesta 1957–1963. Keuruu: Like, 2005
- VALKONEN, MARJAANA: Yhdessä elämä turvallisiksi. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1930–1947. Helsinki 1987
- VAUHKONEN, JUSSI: Työntantajaperiaatteita vahtimassa. Työntantajat ja eläkepolitiikka Suomessa työväen vakuutuksesta työeläkelakeihin. Poliittisen historian pro gradu. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, 2004.

ENGLISH SUMMARY

Tapio Bergholm: The Making of the Finnish Model (Suomen mallin synty)

This paper explores the birth of the Finnish welfare state model. This is a controversial area, for two reasons. First, it is highly debatable whether such a model exists in the first place. Secondly, even among those scholars who agree that the model does exist, opinions differ widely on the key actors, periods and episodes in the making of this model.

In this paper I describe how, in the context of considerable political and labour market instability, the Eduskunta (Finnish parliament) and labour market organisations extended statutory annual holidays for employees (1960); worked out a substantial reform of the

unemployment benefit system (1959–1960); and decided to launch a private sector supplementary earnings-related pension system (1961). This process included the first national central agreement (1960) between the Confederation of Finnish Trade Unions (SAK) and the Confederation of Finnish Employers (STK) over wages during 1961–1962.

With this sequence of events, the central actors discarded their zero-sum approach in favour of a more or less give and take or win-win practice. The close cooperation between STK and SAK amounted to a qualitative change in Finnish corporatism and promoted labour market organisations into a major role in the making of the Finnish social security system. The essential contents and especially the procedural features of

the Finnish Welfare State model were created in the early 1960s.

In Finland the foundations of the tripartite corporatist welfare state were not based on Social Democratic political hegemony, even though the left wing formed the majority of the Eduskunta in 1958–1962, for the first time since independence. The tradition of coalition governments dominated by the Agrarian Party and the Social Democratic Party, together with the possibility under the Finnish constitution for a stipulated minority to postpone the passage of legislation, made political compromise one of the main characteristics of Finnish politics.

The foreign policy crisis with the Soviet Union forced the Social Democrats out of government in 1959. Paradoxically, social reforms were speedily passed in the Eduskunta when the Social Democrats were unable to participate in government. In opposition, the Social Democrats, split into two factions, were freed from

the compromises of coalition governments and from the burden of responsibility for state finances. On the other hand the Agrarian Party was reluctant to sacrifice its governmental power and refrained from postponing social reforms by stipulated minority vote in the Eduskunta.

The compromise between employers and trade unions was established not on account of their strength but simultaneous vulnerability. The left-wing majority in the Eduskunta forced employers to adopt a more conciliatory and even pro-active view of social reforms. SAK, which suffered from a severe split, was more than willing to co-operate with STK.

KEY WORDS

Welfare state, labour market organisations, social legislation, statutory holidays, unemployment benefits, pensions, Finland