

Heikki Niemelä  
Kari Salminen  
Jussi Vanamo



# Sosiaalinen modernisaatio Euroopan reuna-alueilla

Sosiaaliturvan  
muotoutuminen  
Espanjassa ja  
Suomessa

Eläketurvakeskuksen  
tutkimuksia 1998:2

**t**utkimuksia

1998

Heikki Niemelä  
Kari Salminen  
Jussi Vanamo



# **Sosiaalinen modernisaatio Euroopan reuna-alueilla**

Sosiaaliturvan  
muotoutuminen  
Espanjassa ja  
Suomessa

Hakapaino Oy  
Helsinki 1998  
ISBN 952-9639-63-5  
ISSN 1236-3049



**ELÄKETURVAKESKUS**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

00065 ELÄKETURVAKESKUS  
Puh. (09) 1511, Faksi (09) 148 1172

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN  
Tfn (09) 1511, Fax (09) 148 1172  
FIN-00065 Eläketurvakeskus Finland  
Tel. +358 9 1511, Fax +358 9 148 1172

# SISÄLTÖ

<b>Kirjoittajat</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Tutkimustehtävä ja vertailumaat</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Tutkimuksen näkökulma: modernisaation käsite ja sosiaalisen modernisaation tekniikat</b> .....	<b>12</b>
<b>3 Erilaiset maatalousyhteiskunnat</b> .....	<b>17</b>
3.1 Espanja – rapistuva suurvalta kirkon ja aristokratian valtakaudella	18
Restauration kausi	19
Riveran diktatuuri ja toinen tasavalta	21
Sisällissota	22
3.2 Suomi – itsenäisen kansakunnan rakentaminen keskusta-oikeiston kaudella	23
Autonomian loppukausi	23
Itsenäistyminen ja sisällissota	25
Sisällissodasta talvisotaan	26
3.3 Yhteenveto	29
<b>4 Eristäytymisen ja jälleenrakennuksen kausi</b> .....	<b>32</b>
4.1 Espanja: autoritarismin perustaminen 1939–1958	34
Eristäytymispolitiikkaa	34
4.2 Suomi: jälleenrakennus 1939–1955	37
Sota ja jälleenrakennus	37
4.3 Yhteenveto	39
<b>5 Kasvun ja teollistamisen kausi</b> .....	<b>41</b>
5.1 Suomi: hajaannuksen kausi 1956–1967	42
Sosiaalivakuutuksen rakentaminen	42
5.2 Espanja: autoritarismi 1958–1975	45
Avautumista länteen	45
5.3 Yhteenveto	49

<b>6 Hidastuvan kasvun kausi.....</b>	<b>51</b>
6.1 Suomi: tulopolitiikka 1968–1990	52
6.2 Espanja: demokratiaan siirtyminen ja sosialistien valtaannousu 1975–1987	55
Sosialistien valtakausi 1982–1987	57
6.3 Yhteenveto	58
<b>7 Yhdentymisen ja murroksen kausi.....</b>	<b>61</b>
7.1 Espanja: murros 1988 –	62
Sosialistien toinen kausi	62
Sosialistien kolmas kausi	63
Sosialistien valtakauden loppu	64
7.2. Suomi: sopeutuva tulopolitiikka 1990 –	66
7.3 Yhteenveto	67
<b>8 Sosiaalinen modernisaatio Espanjassa ja Suomessa.....</b>	<b>70</b>
Modernisaatiopolut	70
Traditionaalisen yhteiskunnan vaihe	73
Modernin yhteiskunnan vaihe	75
Globalisaatio – myöhäismodernin yhteiskunnan vaihe	78
<b>Kirjallisuus.....</b>	<b>81</b>

# KIRJOITTAJAT

**Heikki Niemelä**

VTT, tutkija  
Kansaneläkelaitos

**Kari Salminen**

VTT, tutkija  
Eläketurvakeskus

**Jussi Vanamo**

VTT  
Helsinki

# 1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA VERTAILUMAAT<sup>1</sup>

Tutkimuksen tarkoitus on tehdä ymmärrettäväksi Espanjan ja Suomen sosiaaliturvan muotoutumisen yhtäläisyyksiä ja eroja. Siinä analysoidaan kummankin maan modernisaatioprosessin etenemistä ja sitä, miten sosiaalisen modernisaation keinot ja mallit ovat muuttuneet. Lisäksi tutkimuksessa pyritään kiinnittämään huomiota myös jatkuvuuteen, niihin piirteisiin, jotka eivät ole muuttuneet sosiaalisen modernisaation eri vaiheissa. Historiallisen muotoutumisprosessin analyysin avulla yritetään tuoda esiin ne toimijat, jotka ovat vaikuttaneet sosiaalisen modernisaation kehitykseen.

Tutkimuksessa pyritään enemmän sosiaaliturvan muotoutumisen tulkintaan ja vertailuun kuin historiallisen tapahtumisen yksityiskohtaiseen analyysiin. Tämän takia tutkimuksessa käytetään pääosin sekundaarilähteitä, kuten aikaisempia tutkimuksia ja aikakausjulkaisuja. Tutkimuksessa on kuitenkin pyritty nojautumaan maiden omien tutkijoiden tekemiin tutkimuksiin, millä on yritetty saada kansallista näkökulmaa sosiaaliturvan muotoutumiseen.

Maiden sosiaaliturvan yhtäläisyyksiä ja eroja tehdään ymmärrettäväksi kontrastoivan vertailun avulla. Siinä ei verrata toisiinsa kahta samanlaista maata vaan kahta maata, jotka ovat toistensa ääripäitä useilla ulottuvuuksilla. Espanja ja Suomi ovat mielenkiintoisia kontrasteja monella sosiologisella, poliittisella, historiallisella ja kulttuurisella ulottuvuudella. Lisäksi syventyminen niinkin erilaisen maan kuin Espanjan kehitykseen voi antaa uusia näkökulmia Suomen kehityksen ymmärtämiseen (ks. Kekkonen 1995, 7). Erojen selvittämisen lisäksi on järkevää pyrkiä tulosten yleistettävyyteen, minkä takia tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös maiden yhteisiin piirteisiin. Maiden välisten erojen tutkiminen on kuitenkin

<sup>1</sup> Kiitämme emeritusprofessori Hannu Soikkasta hyödyllisistä huomautuksista ja kommentista. Myös valtiotieteen tohtori Seppo Ruotsalaisen kommentit ja huomautukset ovat olleet hyödyllisiä. Filosofian maisteri Kaino Laaksonen on tarkistanut julkaisun kieliasun, mistä olemme hänelle kiitollisia.

perusteltua, koska sosiaaliturvajärjestelmien samankaltaistumisteesi on tuotu esiin eräissä viimeaikaisissa tutkimuksissa (esim. Palme 1990; Øverbye 1998).

Maat muodostavat toistensa vastinparin maantieteellisesti Euroopassa. Espanja edustaa Euroopan eteläistä aluetta, kun taas Suomi edustaa sen pohjoista aluetta. Lisäksi Espanjalla on ollut historiallisesti merkittävä vaikutus Välimerellä suurvalta-asemansa ansiosta. Espanjalla on myös maantieteellisiä ja historiallisia yhteyksiä Ranskaan ja Saksaan, joita tutkimusprojektin aikaisemmissa osaraporteissa on tarkasteltu.

Myös uskonnollisesti Espanja ja Suomi ovat toistensa vastakohtia: Espanja on katolinen ja Suomi protestanttinen. Jaolla on poliittista merkitystä ainakin sikäli, että katoliset puolueet ovat Etelä-Euroopassa tärkeitä toimijoita. Lisäksi katolinen kirkko on edustanut vastakohtaa valtiovallalle etelässä (esim. Rokkan 1975; Alestalo & Flora 1994), kun luterilaisessa pohjoisessa kirkko on liittoutunut valtion kanssa. Protestanttisuuteen on liittynyt myös rationalismi, joka luterilaisissa maissa näkyy valtion vahvana roolina yhteiskunnan monilla sektoreilla. Toisaalta on kiinnitetty huomiota siihen, että myös katolilaisuutta on sopeutettu rationalismiin; tähän suuntaan toimivat mm. Ignatius Loyola ja jesuiittaliike (Saul 1998, 73). Jesuiitat ottivat reformaation rationalismin oman vastareformaationsa ”palvelukseen”. Uskonnon erilainen vaikutus näkyy myös siinä, että katolisessa opissa perhettä on pidetty orgaanisena perusyksikkönä. Luterilaisissa maissa yksilön/kansalaisen ja valtion välinen suhde on tärkeä.

Katolisille maille ovat olleet tyypillisiä perhekeskeiset traditiot ja ei-valtiollisuus, kun taas luterilaisille maille ovat olleet tyypillisiä yksilökeskeiset traditiot ja valtiollisuus. Suomi on ollut kulttuurisesti ja etnisesti homogeeninen ja Espanja vastaavasti heterogeeninen. Espanjan heterogeenisuus ilmenee myös alueellisesti ja sosiaalisesti. Baskimaa ja Katalonia erottuvat selvästi omiksi ryhmikseen kielellisesti, taloudellisesti, kulttuurisesti ja poliittisesti muuhun Espanjaan verrattuna. Heterogeenisuus näkyy myös maatalouden sosiaalisessa rakenteessa. Suurtilat, latifundiat, ovat muodostaneet Espanjan maatalouden ytimen. Espanjan ja Suomen välillä on maataloudessa selvä kontrasti: Espanjan latifundiatalous korostuu Suomen perheviljelmätaloutta vastaan.

Poliittiselta järjestelmältään maat ovat olleet toistensa vastakohtia ulottuvuudella demokratia – autoritarismi. Suomi voidaan laskea länsieurooppalaisten demokratioiden joukkoon, mutta Espanjassa oli kenraali Primo de Riveran diktatuuri vuosina 1923–1930 ja kenraali Francon diktatuuri vuodesta 1939 vuoteen 1975 asti. Francon ajalle oli tyypillistä se, että politiikkaa teki pieni militaristis-autoritaarinen eliitti ylhäältä käsin (von



oben). Länsieurooppalainen demokratisoitumiskehitys käynnistyi Espanjassa vasta 1970-luvun puolivälin jälkeen.

Tärkeä ero maiden välillä liittyy yhteiskuntaluokan poliittiseen merkitykseen. Itsenäisen talonpoikaiston rooli Suomessa on ollut vahva. Talonpoikaiston ja työväestön kansanliikkeillä on ollut poliittista vaikutusvaltaa, ja ne ovat olleet varsin pitkälle pohjoismaisen yhteiskunta- ja valtiomallin taustalla. Poliitiikkaa ovat tehneet kansanliikkeet alhaalta käsin (von unten).

Koska Espanja oli pitkään toisen maailmansodan jälkeen autoritaarinen maa, on työväenliikkeen ja muiden yhteiskunnallisten liikkeiden toiminta ollut rajoitettua. Autoritaarinen hallitsemistapa piti yllä perinteistä yhteiskuntarakennetta, mikä osittain selittää Espanjan joutumista periferiseen asemaan Länsi-Euroopassa (Kosonen 1995, 26). 1970-luvun puolivälin jälkeen Espanja on joutunut muutosprosessiin, jossa traditionaaliset ja modernit suuntaukset ovat vaihdelleet keskenään. Francon jälkeisen Espanjan tärkeänä tavoitteena on pidetty moderniteettia (Lessenich 1994).

Maiden väliset erot heijastuvat myös työmarkkinajärjestelmiin (käsitteestä esim. Nieminen 1994). Suomen homogeeninen yhteiskuntarakenne ja poliittinen traditio näkyvät työmarkkinajärjestelmän ja ammattiyhdistysliikkeen keskittyneenä rakenteena. Espanjan heterogeeninen yhteiskuntarakenne ja poliittinen traditio ilmenevät ammattiyhdistysliikkeen heikkoutena ja hajanaisuutena. Tässä suhteessa Espanjalla on perheyhtäläisyyksiä (käsitteestä ks. Wittgenstein 1981, 64–66) muiden Välimeren alueen maiden ja Ranskan kanssa. Espanjan työmarkkinajärjestelmä on perustunut työntajien ja työntekijöiden kahdenkeskiseen sopimiseen, jossa myös valtion rooli on ollut tärkeä.

Työmarkkinoihin liittyy myös toinen tärkeä ero: naisten työhön osallistuminen. Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa naisten työhönosallistumisaste on ollut perinteisesti korkea. Espanjassa naisten työhön osallistuminen oli toisen maailmansodan jälkeen harvinaista, koska vallalla oli perinteinen perhemalli. Kuva on kuitenkin muuttumassa nopean modernisaation myötä (ks. Kosonen 1995, 34).

Espanjaa ja Suomea voi tarkastella toistensa vastakohtina myös hyvinvointivaltiomallien perusteluiden avulla. Pohjoismaisen mallin perusteita ovat valtiokeskeisyys, yksilöllisyys ja sosiaalisten oikeuksien ulottaminen kaikkiin maassa asuviin (Alestalo & Flora 1994). Eteläeurooppalaisessa mallissa korostuvat perhekeskeisyys, fragmentaarisuus ja työsidonnaisuus. Espanjassa hyvinvointivaltion tärkeä perustelu on ollut myös ”moderniteetti” (Lessenich 1994, 240–241). Mallin olennaisia piirteitä ovat lisäksi työhön sidottujen eläkkeiden korkea korvaavuustaso sekä tervey-

denhuollon ulottaminen koko väestöön. Myös sosiaalipoliittiseen päätöksentekoon liittyvä klientelismi<sup>2</sup> on mallin olennainen osa (Ferrera 1996, 17).

Espanjan ja Suomen välisten erojen korostamisen lisäksi on huomattava, että mailla on myös joitain yhteisiä piirteitä. Maat ovat olleet periferiassa suhteessa Euroopan teollisiin ydinalueisiin (Therborn 1995, 183–184). Suomi on ollut kahden kulttuurin, Venäjän ja Ruotsin, välissä sijaitseva rajamaa. Espanjan asemaa on luonnehtinut suurvalta-aika ja sen myöhempi rappioituminen. Periferian yhteiskunnille ominainen elinkeinorakenteen maatalousvaltaisuus säilyi pitkään molemmissa maissa. 1960-luvulta lähtien teollisuuden ja palveluiden työllisyys kasvoi kummasakin maassa yhtä aikaa. Vaikka muutos oli nopea ja äkillinen, se on samankaltaistanut maita muun Länsi-Euroopan kanssa (Alestalo 1990, 44). Samankaltaistuminen koskee muitakin sosiaalisen rakenteen osia. Espanja ja Suomi ovat myös ikääntymässä ja muuttumassa molempien sukupuolten työstä riippuviksi hyvinvointivaltioiksi, joissa palvelualoilla toimivat ovat työvoiman runko.

Hyvinvointijärjestelmät ovat Suomessa joutuneet viime vuosina uudelleenarvioinnin kohteeksi. Arvioinnin taustalla on osaksi työttömyysasteen nousu. Suomea voidaan tässä suhteessa verrata Espanjaan, jossa työttömyysasteen muutos vuosina 1975–1985 oli huomattava. Työttömyyden kasvun syy oli työttömyysongelman tulo näkyväksi Francon diktatuurin jälkeen (Kosonen 1995, 30). Suomen ja Espanjan työttömyysasteet lähestyivät toisiaan 1990-luvun alkupuolella.

Tutkimalla maiden poliittista historiaa voidaan osoittaa vielä pari yhtäläisyyttä. Molemmat maat ovat läpikäyneet sisällissodan (esim. Kekkonen 1995), ja maiden vasemmisto on ollut historiallisesti jakautunut. Suomessa vasemmisto on jakautunut sosiaalidemokraattiseen ja kommunistiseen liikkeeseen, ja Espanjassa sosialistien haastajina olivat aluksi syndikalistit ja myöhemmin kommunistit. Maurizio Ferreran (1996, 30) mukaan eteläeurooppalaisten yhteiskuntien sosiaalisen kehitysmallin eräs selittäjä

2 Klientelismi on vastavuoroisuussuhde. Klientelismillä voidaan tarkoittaa sitä, että poliitikko järjestää kotiseudulleen tai vaalipiirilleen suuria etuja esimerkiksi julkisina investointeina. Tällainen on ollut varsin tavallista esim. Japanissa (Paastela 1995, 74).

on juuri radikaalin, maximalistisen ja jakautuneen vasemmiston olemassaolo. Ferreran tulkinnan perusteella radikaalin vasemmiston rooli kytkeytyy eteläeurooppalaisen sosiaaliturvan työsidonnaisuuteen, dualistisuuteen ja toisaalta terveydenhuollon universaalisuuteen.

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavat Espanjan ja Suomen väliset erot voidaan tiivistää seuraavaan taulukkoon.

**Taulukko 1.** Espanjan ja Suomen väliset erot

Erottava tekijä	Espanja	Suomi
Asema Länsi-Euroopassa	Eteläinen periferia	Pohjoinen periferia
Uskonto	Katolisuus	Protestanttisuus
Traditiot	Perhekeskeisyys, heterogeenisuus	Yksilökeskeisyys, homogeenisuus
Maatalouden rakenne	Suurtilat (latifundiat)	Perheviljelmät
Poliittinen järjestelmä	Autoritarismi (vuoteen 1975 asti)	Demokratia
Politiikkatyyppi	Eliittipolitiikka	Kansanliikkeet
Työmarkkinajärjestelmä	Kahdenkeskeinen sopiminen, ay-liike heikko, vähäinen naisten työhön osallistuminen	Kolmikantainen sopiminen, ay-liike vahva, yleinen naisten työhön osallistuminen
Hyvinvointivaltion perustelut	Perhekeskeisyys, työsidonnaisuus, "moderniteetti"	Valtiollisuus, asumisperiaate, yksilöllisyys

Maiden väliset yhtäläisyydet tiivistyvät seuraavaan taulukkoon.

**Taulukko 2.** Espanjan ja Suomen väliset yhtäläisyydet

Yhteinen tekijä	Espanja, Suomi
Asema suhteessa Euroopan teolliseen ytimeen	Perifeerinen
Elinkeinorakenne	Maatalousvaltaisuus, teollisuuden ja palveluiden yhtäaikainen kasvu
Poliittinen historia	Sisällissota, vasemmiston jakautuminen

## 2 TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA: MODERNISAATION KÄSITE JA SOSIAALISEN MODERNISAA- TION TEKNIIKAT

Espanja ja Suomi ovat olleet perifeerisiä maita, joissa perinteiset ja uudenaikaiset näkemykset ovat usein olleet vastakkain toistensa kanssa. Traditionaalisten ja uusien näkemysten välinen konflikti on olennainen osa yhteiskuntien modernisaatioprosessia (Arvidsson et al. 1994, 48). Tönniesin käsittein Gemeinschaft- ja Gesellschaft-piirteet ovat vastakkain yhteiskuntien muutosprosessissa. Modernisaation käsite on tärkeä Espanjan ja Suomen kehityksessä, minkä vuoksi sitä voidaan hyvin käyttää maiden sosiaaliturvajärjestelmien ymmärrettäväksi tekemiseen.

Modernisaation käsite on siinä mielessä hankala, että sitä on käytetty monessa eri merkityksessä. Tärkeää on kuitenkin huomata, että käsite on monimuotoinen ja myös monitasoinen (esim. Therborn 1995, 1–7; Dahlström 1992, 54–55; Fornäs 1998, 66). Tässä tutkimuksessa modernisaatio nähdään jatkuvana prosessina, jota leimaavat rationalisoituminen, tekniset ja organisatoriset innovaatiot, sekularisoituminen, tehokkuus ja instituutioiden rakentaminen. Modernisaatioprosessilla sinänsä ei ole mitään korkeampaa päämäärää eikä loppua.

Instrumentaalinen rationaalisuus eli keino-päämäärärationaalisuus on tullut yhä selvemmin modernisaation leimaavaksi piirteeksi. Se on ruvennut myös hallitsemaan yhä useampaa modernin yhteiskunnan aluetta (Arvidsson et al. 1994, 45). Max Weberin määrittelemä sosiaalisen toiminnan eräs ideaalityyppi kuvaakin instrumentaalista rationaalisuutta. Siinä on kyse keinojen mahdollisimman tehokkaasta valinnasta jonkin – minkä tahansa – päämäärän saavuttamiseksi. Rahan avulla tapahtuva määrällinen kustannusten ja hyötyjen vertailuun perustuva kustannushyötyanalyysi on Weberin mielestä tällaisen keino-päämäärärationaalisuuden huipennus. Weber näkikin suuryritykset ja valtionhallinnon instrumentaalisen rationaalisuuden esitaistelijoina (Gronow & Töttö 1996, 304; Arvidsson et al. 1994).

Georg Henrik von Wrightin (1987, 17) mukaan instrumentaalisisessa rationaalisuudessa on kyse sellaisesta rationaalisuudesta, joka vallitsee aikaisempien sukupolvien uskonnollisista ja sosiaalisista ennakkoluuloista vapautuneessa ja ”järjen vaatimusten” mukaan järjestetyssä yhteiskunnassa. Se merkitsee ennen kaikkea erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen hallintaa. Se on instrumentaalista tai teknistä rationaalisuutta, joka vaatii tavaroiden tuotannolta, virkojen järjestelyltä ja yhteiskunnan palveluilta suurempaa tehokkuutta.

Instrumentaalinen rationaalisuus liittyy von Wrightin mukaan tieteesseen, sillä välineellistä arvoa koskevat arvostelmat perustuvat kausaalisisyy-vaikutussuhteita koskeviin objektiivisiin totuuksiin. Instrumentaalisen järjen käsitteellisenä taustana von Wright näkee Humen lakina tunnetun periaatteen, joka erottaa tosiasiat ja pitämisen toisistaan. Juuri modernisassa kulttuurissa tapahtunut järjen eristäminen tosiasioiden tutkimukseen on von Wrightin mukaan mahdollistanut instrumentaalisen järjen nousun länsimaisissa kulttuureissa (Salmela 1998, 519).

On kuitenkin huomattava, että rationalisoituminen on ambivalentti ja moniulotteinen ilmiö. Instrumentaalisen rationaalisuuden lisäksi on esimerkiksi puhuttu kommunikatiivisesta rationaalisuudesta (Habermas 1990), joka kytkeytyy kieleen ja kykyymme vapaaseen kommunikaation vaihtoon. Kommunikatiivisen järjen perustalle on myös pyritty rakentamaan ”hyvän” yhteiskunnan mallia (ks. Kajanoja 1996). Instrumentaalista järkeä on arvosteltu myös siitä, että se on suhteellisen kyvytön niiden arvopremissien edessä, jotka legitimoivat yhteiskunnallisen toiminnan päämääriä (von Wright 1987, 17). Instrumentaalinen rationaalisuus on kuitenkin modernisaatioprosessin keskeinen piirre, ja sillä on universalisoiva tendenssinsä, joka levittäytyy kaikkialle maailmaan, ja sen voimat vaikuttavat maailmanlaajuisesti (von Wright 1987, 20).

Väitettä modernisaation universalisoivasta tendenssistä on tarkennettava. Väite ei välttämättä merkitse sitä, että moderniteetti näyttäisi kaikkialla samalta ja että modernisaatio kulkee annetuista keskuksista periferioihin. Kyse on enemmän siitä, että läntisissä maissa koetut peruuttamattomat rationalisoitumisprosessit, olivat niiden reitit ja konkreettiset muodot mitkä tahansa, voidaan nykyään kokea kaikkialla maailmassa (Fornäs 1998, 46).

Modernisaatiossa voidaan erottaa erilaisia tasoja. Modernisaatiossa havaitaan objektiivisia, subjektien välisiä (sosialisaatio) sekä subjektiivisia (psykologisia) tasoja (Fornäs 1998, 58–66). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan lähinnä modernisaation objektiivisia tasoja. Näissä voidaan erottaa materiaallinen, institutionaalinen, mentaalinen ja sosiaalinen modernisaa-

tio. Materiaalisessa modernisaatiossa on kyse tekniikan, tuotantomuotojen, liikenteen ja viestinnän kehittymisestä yhä tehokkaampaan suuntaan. Materiaalisessa modernisaatiossa tärkeä tekijä on taloudellinen modernisaatio, joka rationalisoi ja laajentaa markkinajärjestelmää. Vastaavasti markkinajärjestelmä on yhteiskunnallisen ja kulttuurisen elämän vahva vaikuttaja ja määrittäjä (Arvidsson et al. 1994, 46; Fornäs 1998, 58–59).

Institutionaalisessa modernisaatiossa on kysymys yksilöllisen ja spontaanin toiminnan muuttumisesta organisoiduiksi ja säännellyiksi toimintatavoiksi. Toisin sanoen byrokratisoitumis- ja institutionalisointiprosesseista, jotka ovat tunkeutuneet lähes kaikille yhteiskunnan alueille ja sektoreille. Mentaalisella modernisaatiolla tarkoitetaan uskonnollisten ja perinteisten arvojärjestelmien maallistumista eli sekularisointia. Yhteiskunnat kehittyvät kohti tilaa, jossa yksilön laskelmoiva (kalkyloiva) valinta on keskeinen (Arvidsson et al. 1994, 46).

Sosiaalisella modernisaatiolla tarkoitetaan niitä tapojen ja muotojen muutoksia, joilla yhteiskunnat ovat organisoineet kansalaistensa sosiaaliset olosuhteet, erityisesti heidän sosiaalisen turvallisuutensa. Kyse on siis sosiaalisen suojelun ja huolenpidon eri muodoista. Sosiaalisella turvallisuudella ja modernisaatiolla on läheiset suhteet, ja esimerkiksi Ruotsissa moderni ja sosiaaliset uudistukset ovat merkinneet lähes samaa asiaa (Arvidsson et al. 1994, 42). Jatkuvan modernisaation on nähty johtavan ikään kuin automaattisesti yksilön hyvinvoinnin lisääntymiseen.

Sosiaalinen modernisaatioprosessi yleisenä trendinä voidaan esittää seuraavasti. Esiteollisessa yhteiskunnassa vastuu huolenpidosta ja turvallisuudesta oli perheellä, suvulla, kyläyhteisöllä, talonisännillä, kirkolla ja luostareilla. Modernisaatioprosessin edetessä valtio alkoi yhä enemmän organisoida sosiaaliturvaa, mikä ei kuitenkaan merkinnyt sosiaaliturvan jäämistä pelkästään valtion huoleksi. Vapaaehtoiset kassat, ammattiyhdistykset ja vakuutusyhtiöt hoitivat sosiaaliturvaa valtion ohella.

Toisen maailmansodan jälkeen sosiaaliturva alkoi yhä enemmän valtiollistua, ja esimerkiksi Ruotsissa lähes koko sosiaaliturva uudistettiin valtion hoitoon. Viimeisten kahdenkymmenen vuoden kuluessa läntisissä yhteiskunnissa nopeutui modernisaatioprosessi, joka näkyy materiaalisessa, institutionaalisessa, mentaalissa ja sosiaalisessa modernisaatiossa. Materiaalisessa modernisaatiossa on katsottu tapahtuneen käänne postfordismiin joskus 1970-luvun puolivälissä. Aikaisempaan modernisaatiovaiheeseen kuuluneen fordistisen massatuotannon on nähty korvautuneen joustavammilla, nopeammin reagoivilla ja laatuun erityistä huomiota kiinnittäville tuotantomuodoilla. Myös suuryritykset ja valtionhallinto saattavat joutua joustavoittamaan ja hajauttamaan toimintojaan. Sosiaalisessa mo-

dernisaatiossa postmodernisaatio voi aiheuttaa sosiaalisen turvan pluralisoitumista, jolloin valtion, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan yhdistelmät saattavat korostua (Arvidsson et al. 1994, 241–243; Eskola 1997, 13–14).

Sosiaalinen modernisaatio liittyy instrumentaalisen/teknisen rationaalisuuden läpimurtoon länsimaisissa yhteiskunnissa. Tämän takia sosiaaliturvan tekniikat ovat tärkeässä osassa sosiaalisen modernisaation etenemisessä. Ne kuvastavat välineiden keskeistä asemaa läntisessä kulttuurissa, minkä takia myös tässä tutkimuksessa lähtökohtana ovat sosiaaliturvan tekniset käsitteet, ”turvatekniikat”.

Tutkimuksessa termiä sosiaaliturva käytetään sen laajassa merkityksessä security eli turva, varmuus. Lisäksi termejä sosiaaliturva (social security) ja sosiaalivakuutus (social insurance) käytetään toistensa synonyymeinä, molemmat viittaavat aineelliseen turvallisuuteen ja varmuuteen.

Sosiaaliturvan tekniset välineet voidaan jakaa kolmeen. Välineet jaetaan huoltoon, avustukseen ja vakuutukseen (vrt. Purola 1968, Waris 1980; Nieminen 1984, 112–113; Casmir 1989, 65–69; Stjernø 1995, 175). Huoltomenetelmällä tarkoitetaan yksilöllisen avun antamista sen tarpeessa oleville sopeuttamalla annetun avun määrä ja laatu kulloinkin kysymyksessä olevan yksilöllisen avuntarpeen mukaan. Huolto sosiaaliturvan välineenä liittyy enemmän edellä kuvattuun sosiaalisen modernisaation esiteolliseen vaiheeseen.

Avustuksella sosiaaliturvan välineenä tarkoitetaan kaavamaisempaa avun antamista, niin ettei tämän perusteena ole yksilöllinen tarpeenharkinta vaan laissa yleisesti määritellyt avustuksen saantiehtot. Avustukselle ja huollolle on yhteistä se, että etuuden saaminen ei edellytä vakuutusmaksun maksamista. Avustusmenetelmässä rahoitus perustuu veroihin, ja se pohjautuu yhteisvastuun ajatukseen, avustuksen vastikkeettomuuteen.

Vakuutuksessa sosiaaliturvan välineenä on nähty olennaiseksi yksityisvakuutuksen tunnusmerkkien, ennen kaikkea vakuutusmaksujen ja vakuutussuorituksen välillä vallitseva ns. ekvivalenssi eli vastaavuuden toteutuminen ainakin jossain määrin. Usein analogiana on suoritus vastaan suoritus (Stjernø 1995, 174–175). Vakuutus ja avustus ovat välineinä enemmän moderneja käsitteitä kuin huolto, ja ne liittyvät teolliseen yhteiskuntaan. Vakuutusta on pidetty jopa modernien yhteiskuntien ytimenä (Ewald 1995). Postmodernisaation edetessä on esitetty, että vakuutus teknisen rationaliteetin edustajana säilyttää tärkeän asemansa (vrt. Giddens 1998, 21). Avustus välineenä liittyy myös modernisaatioon, erityisesti länsimaisissa yhteiskunnissa tapahtuneeseen valtionhallinnon ja oikeuden rationalisointiprosesseihin.

Sosiaalisen modernisaation muodot ja tekniikat voidaan yhteenvedonomaaisesti ja pelkistäen esittää seuraavassa taulukossa.

**Taulukko 3.** Sosiaalisen modernisaation muodot ja tekniikat

Modernisaatiovaihe	Esiteollinen	Teollinen	Jälkiteollinen
Toimintaorientaatio	Arvorationaalisuus	Välinerationaalisuus, arvorationaalisuus	Välinerationaalisuus
Sosiaalisen modernisaation laitokset	Perhe, suku, kirkko	Valtio, kassat, yritykset	Valtio, yritykset
Sosiaalisen modernisaation välineet	Huolto	Vakuutus, avustus	Vakuutus, avustus

Taulukossa huomio kiinnittyy siihen, että sosiaalisen modernisaation aktorit eli toimijat puuttuvat. Tämän tutkimuksen implisiittisenä kysymyksenä onkin, mitkä yhteiskunnalliset toimijat ovat olleet toteuttamassa sosiaalista modernisaatiota Espanjassa ja Suomessa. Miten sosiaalinen modernisaatioprosessi eroaa Espanjassa ja Suomessa? Mitä yhtäläisyyksiä sosiaalisessa modernisaatiossa on havaittavissa Espanjan ja Suomen välillä?



### 3 ERILAISET MAATALOUS- YHTEISKUNNAT

Maailmantaloudessa elettiin vuosisadan vaihteessa kasvukautta, joka oli alkanut 1890 ja kesti aina ensimmäiseen maailmansotaan 1914 asti. Kasvukausi seurasi 1870-luvun puolivälissä alkanutta pitkää lamakautta. Laman aikana Ison-Britannian maailmantalouden valta-asema alkoi horjua, kun yhdistynyt Saksa voittoisan Ranskan-sodan jälkeen 1871 nousi eurooppalaiseksi suurvallaksi. Euroopan reuna-alueilla sijaitsevat Espanja ja Suomi olivat kuitenkin kehitysmaita maailmantalouden keskuksiin verrattuna. Maat olivat agraarivaltaisia yhteiskuntia, jotka olivat historialtaan ja kulttuuriltaan hyvin erilaisia. Espanja oli entinen suurvalta, joka 1800-luvun alussa oli menettänyt Etelä-Amerikan siirtomaat ja joka menetti vielä siirtomaistaan Kuuban, Puerto Ricon ja Filippiinit hävittyään 1898 sodan Yhdysvaltoja vastaan. Suurvalta-asema oli vain muisto menneisyydestä. Espanja oli puoleksi feodaalinen ja keskiaikainen katolinen valtio, joka kulttuurisesti ja alueellisesti oli hyvin heterogeeninen ja traditionaalinen. Suomi oli puolestaan protestanttinen kehittyvä maa, joka oli kulttuurisesti ja alueellisesti yhtenäinen ja jossa kirkon ja valtion läheisen yhteyden takia luotettiin valtioon. Suurtilallisia Espanjan väestöstä oli yksi promille, mutta he omistivat viljelyalasta 2/3.

Espanjalainen yhteiskunta oli hyvin kaksijakoinen: maata omistava aatelisto ja kaupunkiaristokratia sekä maatalous- ja teollisuustyöväestö. Keskiluokkaan kuuluvien talonpoikien ja porvariston osuus oli vähäinen verrattuna Suomeen, jossa vapaan talonpojan asema oli vahva. Erityisesti vuoden 1865 kunnallisasiäsetuksen jälkeen Suomen kunnallishallinnossa talonpojilla oli keskeinen asema. Vaikka Espanjassa keskiaikainen katolisen kirkon inkvisitio lakkautettiin 1834, niin espanjalaisen kulttuurin inkvisitoriset piirteet jatkuivat organisaation lakkauttamisen jälkeenkin vielä mm. kenraali Francon aikana.

Suomi oli Ruotsin entinen itämaa, joka vuodesta 1809 alkaen Venäjän autonomisena suuriruhtinaskuntana oli kehittynyt itsenäiseksi kansakunnaksi ja joka oli pyrkimässä itsenäiseksi valtioksi. Suomi oli maatalousvaltainen maa, jossa 1900 ammatissa toimivasta väestöstä 3/4 sai toimeentulonsa maataloudesta. Suomessa oli Espanjaan verrattuna vähän suurtiloja ja suurin osa viljelymaasta oli Etelä- ja Lounais-Suomen torpparialueita lukuun ottamatta itsenäisten talonpoikien omistuksessa. Vuosisa-

dan vaihteen maanomistusasetuksella Suomen maatalouden pienviljelijävaltaistuminen oli jo alkanut ennen varsinaisia maareformeja. Maatalous oli siirtymässä kohti markkinataloutta ja muuttumassa tuotantorakenteeltaan kasvinviljelytaloudesta karja- ja metsätalousvaltaiseksi.

Vaikka Espanjassa toteutettiin 1890 yleinen äänioikeus, parlamentarismi ei ollut juurtuakseen, vaan poliittinen valta pysyi maa- ja kaupunkiaristokratian ja kirkon eliitin käsissä. Espanja oli statusyhteiskunta, jossa traditionaaliset arvot olivat vallitsevia. Suomessa taas Euroopan takapajuisin kansanedustuslaitos muuttui 1906 Euroopan moderneimmaksi. Patriarkkaalis-byrokraattinen sääty-yhteiskunta hajosi ja maan poliittinen ilmasto muuttui hetkessä. Tämä merkitsi aktiivista järjestäytymistä ja kansanliikkeiden vahvistumista. Suomi siirtyi kohti parlamentarismia, ja työväestökin tuli mukaan valtiolliseen elämään.

### **3.1 Espanja – rapistuva suurvalta kirkon ja aristokratian valtakaudella**

Muslimit olivat valtakaudellaan (711–1492) jättäneet Espanjalle perinnöksi korkeatasoisen maanviljelyksen. Ennen kristittyjen takaisinvaltausta (*reconquistaa*) Valenciassa ja Andalusiassa asuneet maurit olivat olleet erinomaisia puutarhanviljelijöitä, ja he olivat kehittäneet keinokastelun korkeatasoiseksi. Espanjan kristityt hallitsijat hukkasivat kuitenkin tämän perinnön uskonnollisen fanatisminsa vuoksi (Cameron 1995, 126–128).

Espanja oli 1800-luvun lopulla maatalousvaltainen maa, jossa 65 % ammatissa toimivasta väestöstä sai toimeentulonsa maataloudesta. Maatalouden tuotantorakenteessa oli 1800-luvun lopulla tapahtunut muutos, kun viljanviljelyn sijaan keskeiseksi oli tullut viininviljely. Espanja olikin vuosisadan vaihteessa maailman johtavia viininviljelymaita, jonka maatalouden kehitykseen viininviljelytuloilla on ollut huomattava vaikutus. Espanjassa ei toteutunut Suomen torppariuudistusta vastaavaa maareformia, vaan maatalous säilyi edelleen suurtilavaltaisena. Maataloudelle olivat ominaisia suurtilat (*latifundiat*), joissa omistajat eivät itse viljelleet tilaa vaan asuivat usein kaupungeissa. Tilanhoitajat johtivat maatyöläisiä ja tilapäistyövoimaa sadonkorjuutöissä. Latifundia oli keskittynyt Etelä-Espanjaan mutta se oli yleinen myös maan keskiosissa. (Carr 1980, 16–22; Shubert 1990, 86–87; Pyörälä 1996, 290–297.)

Espanjan teollisuus oli vähäistä, ja ainoita teollistuneita alueita olivat Katalonia ja Baskimaa. Lisäksi teollisuus oli keskittynyt harvoihin

tuotantoaloihin, ja se oli pääomaltaan niukkaa ja vanhanaikaista. (Carr 1980, 35–45.)

Espanjan sisäpoliittinen kehitys voidaan jakaa sosiaalipolitiikan alkuvaiheessa kolmeen jaksoon: Restauration kauteen 1876–1923, Primo de Riveran diktatuuriin 1923–1930 ja toisen tasavallan kauteen 1931–1936 (Guillén 1990, 83).

### *Restauration kausi*

Espanjan poliittinen elämä oli epävakaata restauraation kaudella. Maan siirtomaavallasta oli vuosisadan vaihteessa vain rippeet jäljellä, kun Espanja menetti vuonna 1898 siirtomaistaan Kuuban, Puerto Ricon ja Filipiinit hävittyään sodan Yhdysvaltoja vastaan. Tämä heikensi maan taloutta, sillä siirtomaista saadut tulot ehtyivät entisestään. Espanjassa oli useita hallituskriisejä, 1917 yleislakko ja vuonna 1923 kenraali Miguel Primo de Rivera nousi valtaan sotilasvallankaappauksella. (Helminen 1994, 33–38.)

Sosiaalireformistiset aatteet olivat levinneet Espanjaan intellektuelien ja poliittisen eliitin keskuuteen Saksan Verein für Sozialpolitik- ja Ison-Britannian Fabian Society -järjestöjen innoittamina. Näitä ideoita kehitettiin krausistien ja katolisen kirkon piirissä. Krausistit olivat liberalisteina vapaa-kaupan kannattajia eivätkä he hyväksyneet yksinvaltiutta tai väkivaltaista vallankumousta. He olivat reformisteja, jotka uskoivat yhteiskunnan muutokseen parlamentaarisin keinoin. Krausistien ideologia perustui saksalaisen filosofin C. G. Krausen ajatuksiin, joissa olennaista oli idea "harmonisesta rationalismista". (Guillén 1990, 89–90.)

Katolisen kirkon piirissä tiedostettiin sosiaalisen kysymyksen tärkeys. Katolisella kirkollahan on ollut Espanjassa perinteisesti keskeinen rooli sosiaalihuollon toteutuksessa. Nyt kirkko uudisti sosiaalioppiaan ja uudessa sosiaalikatolisessa ohjelmassa pidettiin keskeisenä työväestön elinolojen parantamista. (Guillén 1990, 91–92.)

Espanjassa maakysymys ei noussut niin keskeiseksi sosiaaliseksi kysymykseksi kuin Suomessa, mikä johtui maareformin epäonnistumisesta. Espanjan maareformissa yritettiin saada aateliston ja kirkon joukosta pienviljelijöiden omistukseen, mutta viljelijöillä ei ollut korkean verotuksen takia halukkuutta eikä varaa hankkia maata omistukseensa. (Shubert 1990, 80–100.)

Krausistien ja katolisen kirkon sosiaalireformistiset aatteet levisivät poliittisen ja virkamieseliitin keskuuteen. Monilla liberaalipoliitikoilla ja päätöksentekijöillä oli läheiset suhteet krausisteihin, kun taas konservatiivipoliitikkojen enemmistö oli hartaita katolisia, jotka innokkaasti noudattivat katolisen kirkon oppeja. Teollistuminen ja työväenluokka eivät vaikuttaneet sosiaalivakuutuksen kehitykseen restauraation kaudella, vaan lähinnä siihen vaikuttivat maatalousvaltaisuus, krausistit ja katolinen kirkko. (Guillén 1990, 93–94.)

Espanjan sosiaalinen modernisoituminen alkoi restauraation kaudella sosiaalireformikomitean perustamisella liberaalihallituksen aloitteesta 1883. Komitean päätehtävänä oli koota tietoa työväenluokan sosiaalisesta tilasta. Konservatiivisen Eduardo Daton hallitus toteutti ensimmäiseen sosiaalivakuutuslain vuonna 1900, jolloin astui voimaan vapaaehtoinen tapaturmavakuutuslaki teollisuustyöntekijöitä varten. (Guillén 1990, 83; Ordonez 1996.)

Konservatiivisen Antonio Mauran hallituksen aloitteesta perustettiin 1903 sosiaalieuudistuslaitos (IRS)ideoimaan sosiaaliturvaan liittyviä uudistuksia (Guillén 1990, 83; Ordonez 1996). IRS:n ehdotuksen pohjalta perustettiin kansallinen sosiaalivakuutuslaitos (INP) Mauran toisen konservatiivisen hallituksen aikana vuonna 1908. Sen tehtävänä oli valmistella ja kehittää moderni sosiaalivakuutusjärjestelmä, joka aluksi käsittäisi vanhuusvakuutuksen. Vanhuusvakuutus kohdistuisi pienipalkkaisiin työntekijöihin ja se rakentuisi avustusperiaatteelle. (Guillén 1992, 121; Ordonez 1996.) Sosiaalivakuutuslaitoksen perustamiseen vaikuttivat krausistit, jotka pyrkivät kansalliseen eheyttämiseen lakisääteisten sosiaalireformien avulla (Guillén 1990, 83; Moreno & Sarasa 1992, 1–2).

INP:n sosiaalipolitiikka perustui "tuettuun vapauteen", mikä merkitsi vapaaehtoista ja valtion tukemaa vakuutusta. INP ehdotti aluksi yksityistä ja vapaaehtoista eläke- ja tapaturmavakuutusta. Vuoden 1917 talouskriisi ja vallankumouksellisen liikkeen kasvu rajoittivat kuitenkin pyrkimyksiä vapaaehtoiseen vakuutukseen. Madridissa vuonna 1917 INP:n aloitteesta pidetyssä sosiaalivakuutuskonferenssissa sovittiin pakollisen sosiaalivakuutuksen toteuttamisesta asteittain. Pakollinen vanhuusvakuutus astui voimaan 1919, ja se ulottui kaikkiin pienipalkkaisiin työntekijöihin. Ensimmäisessä vaiheessa eläkevakuutuksen rahoituksesta huolehtivat valtio ja työnantajat sekä toisessa vaiheessa myös työntekijät.

Vuonna 1922 pidetyssä Barcelonan kokouksessa INP ehdotti uutta, kaikkiin palkansaajiin ulottuvaa vakuutusjärjestelmää, joka olisi käsittänyt sairaus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja äitiysvakuutuksen. Työnantajat, maanomistajat ja katolinen kirkko vastustivat ehdotuksia. Lisäksi lääkäri-

liitto vastusti pakollista sairausvakuutusta lähinnä sen mahdollisesti aiheuttamien väärinkäytösten takia. Myöskään työväenluokka ei esiintynyt yhtenäisenä INP:n ehdotuksen takana. Sosialistinen puolue kannatti INP:n ehdotusta, mutta anarkistit suhtautuivat siihen epäilevästi. (Guillén 1990, 84; Guillén 1992, 121; Moreno & Sarasa 1992, 3–5; Ordonez 1996.)

### *Riveran diktatuuri ja toinen tasavalta*

Primo de Riveran noustua valtaan 1923 vuoden 1876 perustuslaki kumottiin, parlamentti (cortes) hajotettiin ja tiukka sensuuri astui voimaan. Valtion keskusvallalla pyrittiin estämään alueellisia vaatimuksia ja Katalonian autonomia purettiin. Tämä merkitsi sitä, että Primo de Riveran diktatuurin aikana ei paljoa edetty sosiaalivakuutuksen kehityksessä. Ainoastaan pakollinen äitiysvakuutus toteutettiin 1926. (Guillén 1992, 121; Helminen 1994, 38–40.)

Riveran diktatuuri kukistui 1930, Espanja julistautui tasavallaksi 1931 ja kuningas Alfonso XIII pakeni maasta. Näin Bourbonien vuonna 1814 alkanut valtakausi Espanjassa oli päättynyt. (Helminen 1994, 40–41.)

Toinen tasavalta palautti Espanjaan parlamentarismia, ja yleinen äänioikeus ulotettiin myös naisiin. Maassa alkoi yhteiskunnallinen ja taloudellinen uudistuskausi: kirkko ja valtio erotettiin toisistaan, jesuiittajärjestö lakkautettiin, koulut irrotettiin kirkon valvonnasta ja Katalonialle myönnettiin laaja itsehallinto. Sosiaaliturvauudistuksia varten toisen tasavallan perustuslakiin otettiin säännös, jonka mukaan jokaisella kansalaisella on oikeus vähimmäisturvaan sairauden, työtapaturman, työttömyyden ja työkyvyttömyyden sattuessa sekä vanhuuden varalta. Vaikka perustuslaissa oli näin maininta oikeudesta vähimmäisturvaan, jatkuva sisäpoliittinen kiista esti tämän pykälän toteuttamisen. (Carr 1980, 117–134; Guillén 1992, 121–122; Guillén 1995, 4; Ordonez 1996.)

Tasavaltalais-sosialistiset hallitukset laativat suunnitelmia sosiaalivakuutuksen laajentamiseksi. Työtapaturmavakuutus uudistettiin 1931, ja parlamentti hyväksyi 1936 työperäisiä sairauksia koskevan vakuutuksen, joka ei koskaan kuitenkaan astunut voimaan sisällissodan takia (Tamames 1968, 446–447).

## *Sisällissota*

Toisen tasavallan aikana käytiin jatkuvaa poliittista kiistaa tasavallan ja monarkian kannattajien välillä. Vuoden 1936 parlamenttivaaleihin tasavaltalaiset muodostivat kansanrintaman, joka koostui tasavaltalaisista, sosialisteista, anarkisteista ja kommunisteista, kun taas oikeiston vaaliliitto muodostui monarkisteista, pappisvallan kannattajista, upseereista ja maanomistajista. Kansanrintama voitti parlamenttivaalit. Kenraali Francon falangistit aloittivat kuitenkin heinäkuussa 1936 kapinan, joka johti sisällissotaan. Sisällissodassa olivat vastakkain tasavaltalaiset ja falangistit. Tasavaltalaisten rintamassa taistelivat sosialistit, syndikalistit, anarkistit, kommunistit, teollisuus- ja maataloustyöväestö sekä sivistyneistö, kun taas falangistien riveissä taistelivat monarkistit, upseerit, kartanonherrat ja maanomistajat. Sisällissodassa oli myös kyse traditionalismin ja moderniteetin välisestä riidasta. Tasavaltalaiset kannattivat yhteiskunnan uudistamista, kun taas falangistit nojautuivat traditioihin. Sisällissota kesti kolme vuotta, vaati yli 600 000 ihmisen hengen ja päättyi Francon falangistien voittoon. (Carr 1980, 135–154.)

Tasavaltalaisten hävittyä sisällissodan ja Francon falangistien noustua valtaan sosiaalivakuutuksen uudistuspyrkimykset keskeytyivät. Franco alkoi luoda keskitettyä sosiaaliturvajärjestelmää, jonka tavoitteena oli yhteiskunnan kiinteyden lujittaminen ja hallinnon legitimeetti. Hallinnon legitimeetti perustui armeijan ja katolisen kirkon tukeen. Francon diktatuurin pitkäikäisyys mahdollisti hallitsevien luokkien sulautumisen yhdeksi kansalliseksi johtavaksi luokaksi, joka ei kuitenkaan ollut kovin yhtenäinen. (Moreno & Sarasa 1992, 4–7.)

Sosiaalivakuutuksen alkukaudella Espanjalle oli tyypillistä maatalousvaltaisuus, hidas teollistuminen, talouden alikehittyneisyys ja traditionaaliset sosiaaliset arvot. Miesten yleinen äänioikeus toteutettiin 1890 ja naisten 1931, mutta vaalijärjestelmän korruptoituneisuus esti sosiaalivakuutuksen uudistamisen. Sisällissodan jälkeen sosiaaliturvajärjestelmä oli perustaltaan samanlainen kuin restauraation kaudella. Sosiaalivakuutus koski vain kolmea sosiaalista riskiä: vanhuutta, äitiyttä ja työtapaturmia. Vanhuus- ja äitiysvakuutuksen toteuttivat konservatiiviset hallitukset ja työtapaturmavakuutuksen uudistamisen tasavaltalais-socialistinen hallitus. Vakuutukset pohjautuivat suurelta osin bismarckilaiseen esikuvaan, kohdistuivat työntekijöihin ja etuudet määräytyivät vakuutusperiaatteen mukaan.

## 3.2 Suomi – itsenäisen kansakunnan rakentaminen keskusta-oikeiston kaudella

### *Autonomian loppukausi*

Vuosia 1870–1914 kutsutaan Suomessa ensimmäiseksi teollistumisen kaudeksi. Ajanjaksolla Suomi oli elinkeinorakenteeltaan maatalousvaltainen maa. Ensimmäisen maailmansodan alkaessa yli 2/3 Suomen väestöstä sai pääasiallisen toimeentulonsa maataloudesta ja teollisuustyöväestöä oli vain viidesosa maatalousväestön määrästä. Ajalle oli ominaista elinkeinorakenteen monipuolistuminen, nopea talouskasvu ja maatalouden tuotantorakenteen muuttuminen. Maataloudessahan alettiin siirtyä omavaraistaloudesta rahatalouteen.

Maataloudessa siirryttiin ensimmäisellä teollistumisen kaudella kasvinviljelyvaltaisuudesta karja- ja metsätalousvaltaisuuteen, ja siihen liittyi myös huomattava tekninen kehitys. Metsäteollisuuden nopea kehittyminen vuosisadan vaihteessa oli maatalouden kannalta tärkeä, jopa ratkaiseva, sillä maataloudessa siirtyminen kasvinviljelytaloudesta lypsykarjatalouteen olisi tuskin onnistunut ilman metsätuloja. (Soininen 1982, 27–51; Peltonen 1992, 308–309.)

Suomen väestön nopea kasvu 1800-luvun loppupuolella merkitsi maaseudun yhteiskuntarakenteen muutosta, koska nopea väestönkasvu lisäsi juuri ns. tilattoman väestön, erityisesti maataloustyöväestön määrää. Maatalouden ammatissa toimivasta väestöstä vuonna 1910 ns. tilattoman väestön (torpparien ja maataloustyöväestön) osuus oli 60 %. Suomessa maatalouden murros ja teollistuminen tapahtuivat samanaikaisesti, mikä merkitsi sitä, että tilan maatalousväestö ja teollisuuden työväestö lisääntyivät yhtä aikaa. Ruotsissa ja muissa Länsi-Euroopan maissa tilanne oli toinen, sillä niissä teollistuminen imi suurimman osan maaseudun liikaväestöstä. Lisäksi Suomesta siirtolaisuus alkoi verrattain myöhään, eikä se ollut niin yleistä kuin Ruotsista. (Soininen 1974, 412; Alapuro 1980, 43.)

1800-luvun puolivälin jälkeen maaseudun tilattoman väestön ja kaupunkien työväestön asema heikkeni huomattavasti. Kunnallisesta köyhäinhoidosta tuli heille ainoa vanhuuden ja työkyvyttömyyden turva. Sen sijaan maata omistavalle väestölle syytinkijärjestelmä ja virkamiehille säädetty eläkejärjestelmä takasivat hyvän vanhuuden ja työkyvyttömyyden

turvan. Kuitenkin maata omistava väestö oli maaseudulla vähemmistönä ja virkamiehiä oli hyvin vähän.

Sosiaalireformististen aatteiden levittyä Saksasta Suomeen vanhasuomalaisten välityksellä alettiin kiinnittää huomiota tähän epäkohtaan. Vanhasuomalaisten johtomiehiin kuuluva Yrjö-Sakari Yrjö-Koskinen kiinnitti vuonna 1874 julkaisemassaan artikkelissa "Työväenseikka" huomiota työväestön epäkohtiin, joita voitaisiin poistaa valtiollisen sosiaalipolitiikan avulla ja näin estää sosialismin leviämistä. Sosiaalireformismia Suomessa edusti vuonna 1884 perustettu Kansantaloudellinen Yhdistys, jonka perustajilla oli hyvin läheiset suhteet vanhasuomalaiseen puolueeseen. (Yrjö-Koskinen 1975, 55–106; Pekkarinen 1984, 15–21.)

Työväenvakuutuksesta ts. työväestöön suunnatusta vakuutuksesta oli keskusteltu jo vuoden 1882 valtiopäivillä, ja porvarissäädyn aloitteesta asetettiin vuoden 1888 valtiopäivillä komitea tutkimaan yleisen sairaus-, tapaturma- ja vanhuusvakuutuksen aikaansaamista. Komitea ehdotti vuonna 1892 valmistuneessa mietinnössään vapaaehtoista sairaus- ja tapaturmavakuutusta. (KM 1892/5, 2–4 ja 98–102.) Komitean ehdotuksen pohjalta toteutettiin teollisuustyöntekijöihin kohdistuva tapaturmavakuutus vuonna 1895 (E. Kuusi 1931, 729–732 ja 742–769).

Suurlakko (1905) mursi patriarkaalis-byrokraattisen sääty-yhteiskunnan. Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden toteuduttua vuoden 1906 eduskuntauudistus nosti uusien äänestäjäryhmien myötä maakysymyksen ja sosiaalivakuutuksen tärkeimmiksi yhteiskuntapoliittisiksi kysymyksiksi, kun maaseudun tilaton väestö, torpparit ja teollisuuden työväestö saivat äänioikeuden. Tämä valitsijakunnan valtava laajennus merkitsi sitä, että lähes kaikilla puolueilla oli eduskuntavaaleissa vaatimuksia sosiaalivakuutuksen aikaansaamiseksi.

Eduskuntavaaleissa sosiaalidemokraattien yllättävä menestys ja vanhasuomalaisten hyvä kannatus osoittivat, että äänioikeutettujen kiinnostus oli kohdistunut ensisijaisesti sosiaalisiin kysymyksiin. Suomessa oli nyt Euroopan vahvin työväenpuolue, jonka kannattajakunnan pääosa oli maaseudun tilatonta väestöä. Näin eduskuntauudistus nosti sosiaaliset kysymykset tärkeimmiksi yhteiskuntapoliittisiksi kysymyksiksi, ja sosiaalivakuutuksen valmistelutyö pääsi alkuun. (H. Soikkanen 1975, 173–175; Niemelä 1994, 35–41.)

Vuonna 1908 August Hjeltin johtama ns. invaliditeettivakuutuskomitea jätti mietintönsä työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutukseksi. Mietintö vastasi pääosin vanhasuomalaisten sosiaalivakuutusohjelmaa, joka pyrki yhdistämään eri elinkeinoryhmät ja kansanluokat keskenään. Eläkevakuutus esitettiin pakolliseksi, ja se olisi koskenut kaikkia toisen palveluk-



nessä olevia lukuun ottamatta virkamiehiä. Komitean ehdotus pohjautui vakuutusperiaatteeseen, ja eläkkeen tavoitteena oli turvata vakuutetuille välttämätön toimeentulo vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta. Mietintö vastasi suurelta osin Saksan työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutusta. (KM 1907/8; Hallsten 1906; Hjelt 1912; Eskola 1962, 445–446.)

Keisarillinen Suomen senaatti asetti 1906 komitean tekemään ehdotuksen työväenlainsäädännön kehittämiseksi. Tämä August Ramsayn johdolla toiminut komitea jätti 1911 mietintönsä, jossa ehdotettiin pakollista sairausvakuutusta teollisuustyöntekijöille ja vuoden 1897 apukassa-asetuksen uusimista. Mietintö pohjautui suurelta osin Saksan sairausvakuutukseen (KM 1907/ 17 C).

Vaikka eduskuntaudistus oli tuonut sosiaaliset kysymykset esille, sosiaalivakuutuksen kehittäminen ei edistynyt. Suomelta puuttui parlamentaarinen hallitsemistapa. Ylin päätäntävalta oli edelleen Venäjän

keisarilla, eikä eduskunta kyennyt vaikuttamaan senaatin kokoonpanoon. Lisäksi eduskuntatyöskentelyä häittäsivät porvaripuolueiden ja sosiaalidemokraattien väliset ristiriidat ja eduskunnan jatkuvat hajotukset. Edelleen torpparikysymys pysyi eduskunnan tärkeimpänä uudistushankkeena vuosina 1907–1917.

### *Itsenäistyminen ja sisällissota*

Venäjän armeijan tappiot ensimmäisessä maailmansodassa, elintarviketulo ja valtakunnan duuman hajottaminen lisäsivät tyytymättömyyttä tsaarin yksinvaltiutta kohtaan ja aiheuttivat levottomuuksia ja lakkoja. Maaliskuun 1917 vallankumouksessa tsaari luopui kruunusta ja jätti vallan väliaikaiselle hallitukselle, joka koostui ensi sijassa porvarillisista liberaaleista. (Paasivirta 1947, 49–56; Jussila 1995, 87–88.)

Lokakuun vallankumouksessa väliaikainen hallitus kukistui ja bolševikit nousivat valtaan. Tämä merkitsi Suomen poliittisen kentän kahtiajakoa: porvaripuolueet halusivat irrottautua Venäjästä mahdollisimman pian, kun taas sosialistit halusivat yhteistyössä bolševikkien kanssa neuvotella Suomen itsenäisyyden toteuttamisesta, mitä porvaripuolueet eivät missään tapauksessa halunneet. Tämä syvensi porvaripuolueiden ja sosialistien välistä ristiriitaa ja aiheutti yhdessä elintarviketulojen kanssa levottomuuksia. Suomen Ammattijärjestö julisti marraskuussa yleislakon. Eduskunta julistautui korkeimman vallan käyttäjäksi, mikä merkitsi Suomen ja Venäjän valtioyhteyden purkautumista. Lisäksi hyväksyttiin kunnallislait ja

kahdeksan tunnin työaikalaki. Tokoin sosialistienemmistöinen kokoomussenaatti erosi ja muodostettiin porvaripuolueista koostuva P. E. Svinhufvudin senaatti, joka laati eduskunnalle pikaisesti itsenäisyysjulistuksen. Se hyväksyttiin porvaripuolueiden enemmistöllä eduskunnassa 6.12.1917. (Paasivirta 1949, 131–164 ja 183–192; Hentilä 1995, 94–96.)

Porvarillisen senaatin saatua eduskunnan enemmistöltä valtuudet lujan järjestysvallan luomiseksi maahan 12.1.1918 senaatti julisti 25.1.1918 suojeluskunnat hallituksen joukoiksi. Sosiaalidemokraattien toimeenpanema komitea teki 26.1.1918 päätöksen vallankumouksen aloittamiseksi. Sisällissota alkoi 28.1.1918 punakaartin valloitettua Helsingin, ja se päättyi toukokuussa 1918 valkoisten voittoon. Sisällissodan seurauksena kansa jakautui kahtia: voittajiin, talonpojista, virkamiehistä ja työnantajista koostuvaan valkoiseen Suomeen sekä hävinneisiin, maataloustyöläisistä ja tehdastyöläisistä koostuvaan punaiseen Suomeen. Tämä merkitsi poliittisen vallan siirtymistä oikeistolle. Sosiaalireformismi koki tappion ja sosiaalipoliittinen uudistustyö hidastui. (H. Soikkanen 1975; Haapala 1995, 243–245.)

### *Sisällissodasta talvisotaan*

Suomen itsenäistyttyä 1917 Venäjän valta oli poistunut, mutta sisällissota ja sen jälkiselvittelyt jakoivat kansan kahtia. Punaisten hävittyä sodan työväestö oli nujerretty ja valta oli siirtynyt sodan voittaneelle oikeistolle ja keskustalle. Koulutetusta luokasta oli tullut byrokraattinen älymystö, joka aktiivisesti osallistui valtion rakentamiseen, ja yliopistollisella eliitillä oli keskeinen rooli politiikassa ja hallinnossa (Alapuro 1988, 198–202).

Hallitusmuotokiista aiheutti ristiriitaa keskustan ja oikeiston välillä ja hajotti vanhasuomalaisen ja nuorsuomalaisen puolueen; joulukuussa 1918 tasavallan kannattajat perustivat edistyspuolueen ja monarkian kannattajat kansallisen kokoomuksen. Vuoden 1919 eduskuntavaaleissa monarkistit kärsivät tappion, ja eduskunta hyväksyi kesäkuussa tasavallan hallitusmuodon. Poliittinen valta siirtyi keskustalle, ja tätä keskustapolitiikan kautta kesti aina vuoteen 1923 asti. Vuonna 1923 voidaan katsoa alkaneen sisäpolitiikassa oikeistosuuntauksen, joka huipentui oikeistoradikaalien Mäntsälän kapinan aiheuttamaan demokratian kriisiin 1932. Vuoden 1933 eduskuntavaaleissa oikeisto kärsi vaalitappion ja keskustan ja sosiaalidemokraattien muodostama laillisuusrintama vahvisti asemiaan, mikä

merkitsi oikeistosuuntauksen etenemisen pysähtymistä. (Rasila 1980, 104–106 ; T. Soikkanen 1984, 48–50.)

Vaikka sisällissota merkitsikin sosiaalivakuutuksen kehittämisen hidastumista, kuitenkin maareformeissa edistyi: eduskunta hyväksyi syksyllä 1918 torpparilait, joiden mukaan maanvuokraajat saivat lunastaa viljelmät itselleen. Kaikkiaan noin 123 000 tilaa itsenäistyi 1920-luvun alussa torpparivapautuksen myötä. (Rasila 1980, 97–98; Hentilä 1995, 100–113.) Tässä mielessä Suomessa edistyiin sosiaalisessa modernisaatiossa.

Maaseudun maanomistusolojen uudistamista jatkettiin 1920- ja 1930-luvuilla toteutetuilla asutuslaeilla. Niiden tarkoitus oli myös yhteiskunnallisten olojen vakauttaminen ja kansalaissodan aiheuttaman kah-tiajaon lieventäminen. Torppari- ja asutuslakien myötä Suomen maatalous pienviljelijävaltaistui, minkä voidaan katsoa viime kädessä estäneen oikeistoradikalismin valtaannousun. Espanjassahan ei sisällissodan jälkeen toteutettu maareformia. (Jutikkala 1982, 204–210; Ylikangas 1986, 173–188.)

Maareformien ohella 1920-luvulla uudistettiin työlainsäädäntöä: 1922 astuivat voimaan työsopimus- ja työsääntölaki, 1923 oppisopimuslaki ja 1924 työehtosopimuslaki. Työväen tapaturmavakuutuslaki astui voimaan 1925, köyhäinhuoltolakia uudistettiin 1922 ja terveydenhuoltolaki tuli voimaan 1927. (Waris 1980, 29–32.)

Sosiaalivakuutuksen kehittämisessä ei sen sijaan edistytty, vaikka yrityksiä olikin eläke- ja sairausvakuutuksen aikaansaamiseksi. Onni Hallstenin johtama sosiaalivakuutuskomitea ehdotti 1921 jättämässään mietinnössä pakollista äitiys-, sairaus- työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutusta kaikille kansalaisille. Merkittävänä komiteamietinnössä voidaan pitää sitä, että siinä vakuutuksen ulottuvuus laajennettiin koskemaan koko kansaa työväenvakuutuksen sijaan. Sosiaalivakuutuksen kehittämisessä olivat esillä näin 1920-luvulla yhtä aikaa sekä eläkevakuutus että sairausvakuutus. Sosiaalidemokraatit ja ammattiyhdistysliike sekä edistyspuolue ajoivat työntekijäin äitiys- ja sairausvakuutusta, kun taas maalaisliitto puolestaan ajoi koko kansaan ulottuvaa eläkevakuutusta. Näin sosiaalivakuutuksen kehittämisessä vallitsi erimielisyys lähinnä kahden suurimman väestöryhmän, palkansaajien ja viljelijäväestön, kesken. Tämä erimielisyys hidasti sosiaalivakuutuksen kehittämistä. (Niemelä 1994, 46–50.)

Vaikka sosiaalivakuutuksen kehittämisessä ei edistytty, eläkevakuutuksessa edettiin ryhmäkohtaisesti, kun valtion virkamiesten eläkelaki hyväksyttiin 1924. Lain mukaan eläke ulottui kaikkiin valtion vakinaisiin virkamiehiin, vanhuuseläkeikä oli 63 vuotta ja täysi eläke 30 palvelusvuoden jälkeen 60 % palkasta. Eläkkeiden rahoitus perustui jakojärjestel-

mään, ja eläkejärjestelmän kustannuksista huolehti valtio. Myös kaupungit järjestivät eläkesääntöjensä virkamiesten eläkelain pohjalta niin, että vuoden 1939 lopussa suurimmalla osalla kaupungeista oli viranhaltijain eläkesääntö. (Rytkölä 1948, 173; Niemelä 1989, 12–14.)

Muutoin Suomen sosiaaliturva oli 1920-luvulla ja 1930-luvun alussa kehittymätöntä. Suurin osa suomalaisista oli vakuutusmuotoisen sosiaaliturvan ulkopuolella. Sosiaaliturva olikin tuolloin – kuten autonomiankin aikana – kunnallisen köyhäinhoidon varassa. Tilanne heijasti siten esiteollisen yhteiskunnan sosiaalista modernisaatiota.

Vuoden 1936 eduskuntavaalit ja maalaisliittolaisen valinta tasavallan presidentiksi sosiaalidemokraattien tuella loivat edellytykset talonpoikien ja työväestön yhteistyölle. Maalaisliitto ja sosiaalidemokraatit pääsivät yhteisymmärrykseen hallitusohjelmasta, ja keväällä 1937 muodostettiin punamultahallitus, jossa maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien lisäksi oli myös edistyspuolueella edustus. Punamultahallituksen synty aiheutti Suomen sisäpolitiikassa suunnanmuutoksen: oikeistosuuntaus oli päättynyt ja ensimmäisen kerran oli kyetty hallitustasolla ylittämään sisälissodan aiheuttama kahtiajako, kun sosiaalidemokraatit oli hyväksytty yhteistyöhön ei-sosialististen puolueiden kanssa. (Jääskeläinen 1977, 544–547; T. Soikkanen 1984, 105–118.)

Taluspulasta selviytyminen ja nopea talouskasvu loivat taloudelliset ja punamultayhteistyö poliittiset edellytykset vuoden 1937 kansaneläkelain synnylle. Kansaneläkelaki oli punamultahallituksen yhteistyön tulos, jossa suurimmat hallituspuolueet sosiaalidemokraatit ja maalaisliitto pääsivät kompromissiin kansaneläkkeen sisällöstä. Sosiaalidemokraatit luopuivat huoltoperiaatteesta, ja maalaisliitto joutui taipumaan lisäeläkkeiden paikakuntaluokituksen muutosvaatimuksistaan. Puolueet pitivät kansaneläkelakia niin merkittävänä kansanvaltaisuutta korostavana sosiaalipoliittisena uudistuksena, että ne hyväksyivät kansaneläkelain puutteellisuuksistaan huolimatta. (Niemelä 1994, 67–69.)

Kansaneläkelaki ulotti vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen koko kansaan, ja laki perustui säästövakuutusperiaatteeseen, jonka mukaan maksetut eläkkeet suhteutettiin vakuutetun suorittamiin vakuutusmaksuihin kuten yksityisvakuutuksessakin. Kansaneläke koostui vakuutusmaksuihin perustuvasta maksueläkkeestä sekä vähävaraisille maksettavasta huoltoperiaatteen mukaisesta lisäeläkkeestä. (KEL 1937.)

Koska pakollista sairausvakuutusta ei saatu aikaan, päätettiin äitiysavustuksen toteuttamisesta samanaikaisesti kansaneläkelain kanssa. Äitiysavusta maksettiin tasasuuruisena kertasuorituksena kaikille vähävaraisille synnyttäjäille avustuksen luonteisena, ja se vastasi määrältään mui-

den Pohjoismaiden tasoa. Äitiysrahan suuruus oli kolmasosa teollisuustyötekijän kuukausipalkasta. Äitiysraha edisti yhdessä kansaneläkevaikutuksen kanssa suuntautumista pois köyhäinhoidosta (Helminen 1937, 27–30 ja 43–47; Hellsten 1993, 239–243).

Kansaneläkelaki oli Suomen sotien välisen ajan merkittävimpiä sosiaalipoliittisia uudistuksia, mikä yhdessä äitiysavustuslain ja uuden tapaturmavakuutuslain kanssa merkitsi sosiaaliturvan huomattavaa edistymistä. Merkittävänä voidaan pitää sitä, että vuoden 1937 kansaneläkelaki merkitsi sosiaalisen modernisaation ulottumista työväestöstä koko kansaan. Kansaneläkelaki vastasi idealtaan Ruotsin vuosien 1913 ja 1936 kansaneläkelakeja, ja näin Suomen sosiaaliturvaa alettiin kehittää muiden Pohjoismaiden tapaan.

Kansaneläkelain toteuttaminen oli tuskin päässyt alkuun, kun marraskuussa 1939 alkanut talvisota vaikeutti sen toimeenpanoa.

### 3.3 Yhteenveto

Espanjan ja Suomen sosiaaliturvan rakentaminen lähti liikkeelle erilaisista alkuasetelmista vuosisadan vaihteessa, vaikka maat Euroopan ytimestä katsottuna olivat reuna-alueita (vrt. Therborn 1995, 185). Molemmat olivat agraarisia maita mutta keskenään kovin erilaisia. Espanjan maataloudelle olivat ominaisia suurtilat, latifundiat, joita omistajat eivät itse viljelleet vaan asuivat kaupungissa. Lisäksi Espanjassa ei toteutunut Suomea vastaavaa maareformia. Viininviljelyn tuloilla oli Espanjan maataloudelle tärkeä merkitys, ja maa oli vuosisadan vaihteessa johtavia viininviljelynmaita maailmassa. Tästä huolimatta Espanja oli alikehittynyt maatalousyhteiskunta, jota hallitsivat perinteiset arvot.

Suomen maataloudelle oli ominaista siirtyminen viljanviljelystä karjatalouteen ja metsätalouteen sekä perheviljelmien muodostuminen. Perheviljelmien taustalla olivat maareformit. Itsenäisen talonpojan aseman synty erottaa Suomen selvästi Espanjasta.

Poliittiselta asemaltaan maat erosivat toisistaan vuosisadan vaihteessa. Espanja oli hajoava suurvalta, joka menetti alueitaan Yhdysvalloille hävityn sodan tuloksena. Tämä häviö on syytä muistaa, kun pohditaan kenraali Francon valtaannousuun syitä. Espanjassa oli vallitsevana traditionalismi, ja sen poliittinen järjestelmä oli restauraatioajan eliitin, aristokratian ja kirkon, käsissä. Samat voimat vaikuttivat sotilaiden kanssa Francon johtamissa falangisteissa, kun sisällissota päättyi näiden voittoon

1930-luvun lopulla. Falangistien voitto merkitsi yhteiskunnan uudistamisen ja maareformien päättymistä Espanjassa. Francon perustama autoritarismi sulautti myöhemmin hallitsevat luokat yhdeksi luokaksi, joka ei kuitenkaan ollut yhtenäinen.

Suomi oli sen sijaan Venäjän autonominen suuriruhtinaskunta, jolla oli voimakas pyrkimys valtiolliseen itsenäistymiseen. Suomi oli tavallaan kaksikasvoinen periferia itäisen Venäjän ja läntisen Ruotsin välissä. Sisällissodan jälkeen Suomeen vakiintui asteittain suuntaus kohti pohjoismaista kansanvaltaa ja yhteiskunnan sosiaalista modernisaatiota. Maareformit tuottivat pienviljelijäluokan, jonka vaikutus osittain esti Suomen liukumisen äärioikeiston valtaan. Tilanne oli siis erilainen kuin Espanjassa, jossa Francon johtama traditionalistis-militaristinen liike nousi sisällissodan jälkeen valtaan. Vapaa talonpoikaisto, siihen pohjautuvat kansanliikkeet ja yhtenäiskulttuuri erottivat Suomen selvästi Espanjasta. Espanja oli hajautunut kulttuuri, jossa eräät alueet, kuten Katalonia ja Baskimaa, elättivät separatistisia haaveita. Sosiaalidemokraattien ja keskustan puolueiden hallitusyhteistyö aloitti Suomessa pohjoismaisen kansanvaltaisen suuntauksen, jossa pyrittiin kansalliseen eheyttämiseen ja sisällissodan kahtiajalon poistamiseen.

Espanjassa perinteiset katoliset arvot olivat vahvoja, minkä takia perhe muodosti sosiaaliturvan perustan subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Saksalainen ajattelu välittyi Espanjaan krausistien kautta, ja Bismarckin sosiaalilainsäädännön mukaisesti sosiaalivakuutus noudatti vakuutusperiaatetta. Sosiaalivakuutus koski vain kolmea riskiä, vanhuutta, äitiyttä ja työtapaturmia. Järjestelmät kohdistuivat vain työntekijöihin. Sosiaalivakuutuksen kehittämisestä olivat vastuussa pääasiallisesti konservatiivit, ja sisällissodan päättyessä Espanjan sosiaaliturvajärjestelmä oli perustaltaan samanlainen kuin restauraation kaudella. Toisin sanoen krausistit ja katolinen kirkko kehittivät järjestelmän peruspiirteet. Toisen tasavallan aikana kansalaisten oikeus sosiaaliseen vähimmäisturvaan kirjoitettiin perustuslakiin, mutta jatkuva sisäpoliittinen kiista esti pykälän toteuttamisen.

Protestanttista yhtenäiskulttuuria edustava Suomi toteutti ensimmäisen kattavan sosiaalivakuutuslakinsa, kansaneläkelain, 1930-luvun lopussa. Yhtenäiskulttuurin ja talonpoikaiston vahva asema näkyi säädetyn lain useassa piirteessä. Myös saksalainen ajattelu vaikutti lakiin säästövakuu- tusperiaatteena. Vakuutusperiaate oli yhteistä Suomelle ja Espanjalle,

mutta Suomen sosiaalisen turvan kattavuus ja yhtenäisyys erotti maat toisistaan. Suomen sosiaalinen modernisaatio kehittyi myös muiden sektorien kautta. Maareformit edistivät maaseudun väestön turvallisuutta, ja työlainsäädännön uudistaminen 1920-luvulla loi perustaa työsuhteeseen perustuville sosiaaliuudistuksille.

## 4 ERISTÄYTYMISEN JA JÄLLEENRAKENNUKSEN KAUSI

Maailmansotien välisenä aikana maailmantaloutta hallitsi tuotannon ja kulutuksen ristiriita. Englannin valtakauden heikkenemistä seurasi Yhdysvaltojen aseman vahvistuminen, mutta kummallakaan maalla ei ollut selvää hegemonista johtotasemaa. Lisäksi Yhdysvaltojen ulkopolitiikka perustui eristäytymiseen maailmansotien välisenä aikana.

Maailmantalouden kriisiytyminen 1930-luvun alussa voimisti omavaraisuuspyrkimyksiä ja suojatullien käyttöä. Tuloksena oli maailmankaupan supistuminen. Ensimmäisen maailmansodan jälkeinen aika oli myös vahvaa kansallisvaltioiden nousun aikaa. Samaan aikaan nationalistinen asennoituminen kuitenkin voimistui ensimmäisessä maailmansodassa tappion kärsineissä maissa, mikä johti erilaisiin autoritaarisiin järjestelmiin, erityisesti Saksassa, Italiassa ja Espanjassa. Kehitys johti lopulta toiseen maailmansotaan (vrt. Kosonen 1995, 110).

Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvallat lujitti johtotasemansa maailmantaloudessa. Joukkotuotannon ja kulutuksen tukiessa toisiaan, maailmantalous koki historiallisesti katsoen poikkeuksellisen kiihkeän kasvun investoinneissa, tuotannossa ja maailmankaupassa. Kasvun kautta kesti vuoteen 1973 asti. Eurooppalainen järjestelmä muotoutui kaksinapaiseksi, Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton, hallitsemaksi järjestykseksi. Kummassakin osassa kehittyi myös omia kaupallisia ja poliittisia yhteistyömuotoja (Kosonen 1995, 104–111).

Saksan ja sen liittolaisten häviäminen toisessa maailmansodassa aiheutti molemmille vertailumaille hankaluuksia. Suomelle, joka taisteli Saksan rinnalla, olivat raskaita sotakorvaukset, alueluovutukset ja asutustoiminta. Talvisodan seurauksena perustettiin työmarkkinasuhteet, joita sodassa syntyneet yhteistyökokemukset ja aseveli-ideologia tukivat. Työmarkkinajärjestöjen ja valtion suhteet eivät vahvistuneet ensi sijassa



ristiriitaisina kompromisseina vaan kansallisia, sotataloudellisia välttämättömyyksiä toteuttavana yhteistoimintana (Kettunen 1997, 62)<sup>3</sup>. Valtion vahva asema yhteistoiminnassa perustui vuonna 1942 voimaan tulleeseen säännöstelyyn. Etujärjestöjen keskinäiset suhteet olivat vielä vähäiset, mutta järjestöjen jäsenmäärä ja järjestäytymisaste kasvoivat nopeasti.

Poliittisessa järjestelmässä tapahtui voimasuhteiden muutos. Vasemmiston asema vahvistui kommunistien noustessa vuoden 1945 eduskuntavaalien jälkeen sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton rinnalle kolmanneksi suurpuolueeksi. Suomessa säännöstelyn kautta 1939–1955 leimasivat vahva valtio, sisäinen jälleenrakennus ja suljettu talous.

Saksan häviö aiheutti vaikeuksia myös Espanjalle. Espanja ei osallistunut toiseen maailmansotaan, mutta Saksa oli ollut kenraali Francon johtamien falangistien tärkein tukija sisällissodassa. Saksan ja Italian suhteidensa takia Francon hallinto joutui poliittisesti eristetyksi. Franco perusti Espanjaan autoritarismin, jolla oli yhtymäkohtia Mussolinin Italiaan. Autoritarismissa keskeinen asema oli uusmerkantilistisella valtiolla, jolle etujärjestöt olivat alisteisia. Armeijan rooli valtiossa oli keskeinen ja falangistinen puolue siihen nähden toissijaisen tärkeä. Armeijan hallitsevuus suhteessa puolueeseen erottaa Francon diktatuurin Mussolinin ja Hitlerin diktatuureista. Se on sen sijaan yhteistä myös toiselle Iberian niemimaan diktatuurille: Salazarin Portugalille (Sapelli 1995, 128).

Francon ajan Espanjassa korostettiin työhön perustuvaa ideologiaa, kiellettiin yhteiskuntaluokkien olemassaolo ja painotettiin katolisen uskonnon merkitystä. Hallitseva ideologia suhtautui myös ihailevasti keskiaikaan, jolloin Espanja oli suurvalta. Taloudessa pyrittiin omavaraisuuteen ja eristäytymiseen. Francon kausi merkitsi traditionalismin voittoa modernismista, jota tasavaltalaisten voidaan tulkita edustaneen sisällissodassa.

<sup>3</sup> Pauli Kettusen (1997) tulkinnan mukaan suomalainen kolmikantayhteistyö valtion ja työmarkkinajärjestöjen välillä, perustui "kansallisiin välttämättömyyksiin" 1940-luvun alussa. Kolmikantayhteistyö oli kompromissien tekemistä, mutta nimenomaan sen pelastamiseksi, mikä määriteltiin - eri näkökulmista - kansallisesti välttämättömäksi.

## 4.1 Espanja: autoritarismin perustaminen 1939–1958

Kenraali Francon hallitsemiskausi (1939–1975) voidaan taloudelliselta, poliittiselta ja sosiaaliselta kannalta jakaa kahteen kauteen (esim. Guillén 1992; 1996). Ensimmäinen vaihe oli **vuosien 1939 ja 1958 välinen aika**. Francon hallitsemiskauden toinen vaihe sijoittuu **vuosien 1958 ja 1975 välille**. Jakoa kahteen kauteen voidaan perustella myös sosiaalisen modernisaation perspektiivistä. Ensimmäisellä kaudella olivat keskeisiä vakuutusmenetelmä ja ammatilliset sosiaalivakuutusjärjestelmät. Nämä järjestelmät saavuttivat huippunsa 1930-luvun lopulla ja 1940-luvulla. Francon toisella kaudella, 1960-luvun puolivälistä alkaen, sosiaaliturvan paino-alue siirtyi avustusmenetelmää kohti. Ana Guillén (1996, 3) kuvaa muutosta ilmauksella "from social insurance to social security", mikä tämän tutkimuksen käsitteistössä merkitsee siirtymistä vakuutusmenetelmästä kohti avustusmenetelmää.

### *Eristäytymispolitiikkaa*

Francon ensimmäisellä kaudella Espanja omaksui sisäänpäin suuntautuvan kehitysmallin. Diktatuurin ensimmäiselle vaiheelle oli tyypillistä autarkia taloudessa ja valtion interventio. Välittömästi sisällissodan jälkeen yhteiskunnallinen jälleenrakennustyö suunnattiin rakennusten ja liikenneyhteyksien parantamiseen. Autarkia merkitsi Espanjan rajojen sulkeamista vienniltä ja tuonnilta sekä ulkomaisilta sijoituksilta. Se perustui kahteen seikkaan. Vaikka Espanja eiosallistunut toiseen maailmansotaan, sillä oli kuitenkin läheiset suhteet sodan hävinneisiin akselivaltoihin, natsi-Saksaan ja fasistiseen Italiaan. Tämän takia se joutui poliittisesti eristetyksi. Toiseksi talouspolitiikka pohjautui uskoon siitä, että Espanjan taloudessa oli riittävästi voimavaroja tyydyttää yhteiskunnan tarpeet. Ulkopuolisia ei tarvittu (Embassy of Spain 1995). Protektionismiin liittyi myös valtion voimakas taloudellinen interventio. Valtio sääтели hinta- ja korkotason sekä ohjasi teollisuutta valtion omistuksessa olevan holding-yhtiön avulla.

Francon hallinto edusti autoritarismia. Yhteiskunta pyrittiin organisoimaan siten, että säädettiin pakollinen jäsenyys vertikaalisesti hierarkisissa ryhmissä. Koko sosiaalipolitiikka oli käytännössä Francoa tukevien falangistien käsissä. Sosiaalipolitiikkaa johdettiin työministeriöstä, jota johti 15 vuoden ajan (1941–1957) vakaumuksellinen falangisti Girón de Velasco. Hän oli vahva vaikuttaja, jolla oli suuri itsenäisyys tehdä päätöksiä sosiaali- ja työalojen asioista. Osittain tämän vuoksi autarkian kaudella kehitettiin sosiaalivakuutusta, vaikka valtiontalouden tilanne oli heikko. Sosiaalivakuutuksen kehittämällä sekä varmoilla ja pysyvillä työpaikoilla pyrittiin saavuttamaan legitimitteettiä Francon nuorelle hallinnolle kansalaisten keskuudessa (Guillén 1992, 122).

Francon hallinnon sosiaalipolitiikka perustui jo vuonna 1938 annettuun "työvakuuskirjaan" (Fuero del Trabajo). Tämän julistuksen periaatteista tuli keskeisiä falangisteille. Julistuksen mukaan työväestöä tuli suojella riskejä ja onnettomuuksia vastaan, mutta julistus ei täsmentänyt niitä menetelmiä, joiden avulla riskeiltä suojaudutaan. Se puhui kokonaisuudesta vakuutusjärjestelmästä, mutta ei määritellyt tavoitetta sen paremmin. Oliko kyseessä yksi järjestelmä vai vanhojen järjestelmien koordinaatio, siihen dokumentti ei vastannut. Myös sairausvakuutuksen toteuttaminen puuttui dokumentista (Guillén 1992, 122). Dokumentti oli kuitenkin se työhön perustuva ideologia, jolle Francon alkukauden sosiaalipolitiikka pohjautui.

Sosiaaliturva tarjosi kuitenkin palveluita ja etuuksia vain pienelle joukolle väestöä. Yleinen sosiaalivakuutus oli rinnakkain keskinäisten kassojen ja organisaatioiden kanssa. Eläketurvassa säädettiin vanhuusavustus vuonna 1939, joka korvasi kaksikymmentä vuotta aikaisemmin tehdyn pakollisen eläkejärjestelmän. Avustus oli kiinteämääräinen, ja se oli kohdennettu erityisesti pienituloisille työntekijöille. Vanhuuseläkkeiden ikäraja oli 65 vuotta ja työkyvyttömyyseläkkeiden ikäraja 60 vuotta. Avustuseläkkeen rahoitukseen osallistuivat työnantajat ja valtio. Tämä järjestelmä muutettiin vuonna 1947 vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutukseksi. 1950-luvun puolivälissä leskille säädettiin oma eläkejärjestelmänsä (Guillén 1996).

Eläkejärjestelmän kehittymistä hidasti keskinäisten avustuskassojen (mutualides laborales) luominen. Avustuskassoja on pidetty Espanjan sosiaalivakuutuksen omintakeisena piirteenä (Guillén 1992, 123). Ne saivat alkunsa työministeriön suojeluksessa juuri vuonna 1947. Kassat saattoivat kattaa kokonaisia teollisuuden- tai palvelualoja kansallisella tai alueellisella tasolla. Tai ne saattoivat olla pelkästään yrityskohtaisia. Niiden koko siis vaihteli suuresti. Keskinäiset kassat hidastivat varsinaisen kansallisen sosiaalivakuutuksen kehittämistä, ja Francon ensimmäisen kauden lopulle

ultaessa ne muodostivat toisen haaran Espanjan dualistisessa sosiaaliturvajärjestelmässä (ks. Guillén 1992; 1996).

Pakollinen sairausvakuutus ja terveydenhuolto toteutettiin vuonna 1942, joskin suhteellisen vaatimattomalla tasolla. Sairaanhoitopalveluita pyrittiin uudistamaan 1940-luvulla, mutta vasta 1980-luvulla yritettiin keskittää kaikki erilliset valtion tukea saavat sairaanhoitojärjestelmät. Samoin kuin eläkevakuutuskin myös sairausvakuutus oli suunnattu pienipalkkaisille työntekijöille ja heidän perheilleen. Tämän takia järjestelmän kattavuus oli rajallinen. Esimerkiksi vuonna 1960 se kattoi noin 44 % koko Espanjan väestöstä (Guillén 1992, 124). Järjestelmän rahoitus perustui kolmikantaperiaatteelle, jossa vastuu jakautui työnantajien, työntekijöiden ja valtion kesken. Palvelut organisoitiin kansallisen vakuutuslaitoksen INP:n kautta tai vastaavien yksityisten organisaation avulla.

Myös perhepolitiikka kehittyi Francon ensimmäisellä kaudella. Sitä kehitettiin erityisesti perhepalkkajärjestelmän pohjalta. Vuonna 1937 säädettiin laki, joka koski perheellisiä työntekijöitä. Sen maksamat etuudet eivät pienentäneet työntekijöiden palkkoja. Vuonna 1942 toteutettiin lisälaki, joka oli työnantajien rahoittama ja jota hallitsivat yrityksissä työntekijäneuvostot. Lisälaki oli enemmän palkanlisä kuin varsinainen vakuutus. Työttömyysvakuutus toteutettiin rajoitetusti vuonna 1954, mutta se laajentui kattavammaksi vasta Francon toisella kaudella vuonna 1961.

Yhteenvedona Francon ensimmäistä kaudesta voi todeta sen olleen jonkin verran uudistusmyönteinen, ainakin ideoiden tasolla. Yleisesti tulkittuna Francon ensimmäinen kausi oli kuitenkin traditionalismin ja repression aikaa. Kyse on ilmeisesti enemmän siitä, että falangistisen järjestelmän oikeutusta ostettiin kansalaisten keskuudessa sosiaalivakuutusuudistusten ja työreformien avulla. Autoritarismille tyypillisesti uudistukset syntyivät ylhäältä käsin "von oben", valtiollisen eliitin ohjaamana. Kansanliikkeillä ei ollut merkitystä, mikä on selvä ero verrattuna Pohjoismaihin.

Sosiaalivakuutusjärjestelmästä tuli kaksinapainen. Yleinen valtiollinen sosiaalivakuutus oli suunnattu pienipalkkaisille työntekijöille. Tämän rinnalla toimivat kansalaisyhteiskunnan useat professionaaliset järjestelmät, jotka hoitivat parempipalkkaisten ja statukseltaan arvostetumpien ryhmien erillisetuja. Kaksinapaisuudesta huolimatta molemmat järjestelmät olivat samanlaisia siinä mielessä, että ne noudattivat vakuutusmenetelmää aineellisen toimeentulon varmistamisessa.

## 4.2 Suomi: jälleenrakennus 1939–1955

### *Sota ja jälleenrakennus*

Suomessa sodanjälkeinen sosiaaliturvan kehittäminen ei liittynyt mihinkään laajempaan uudistussuunnitelmaan, kuten muissa Pohjoismaissa ja Isossa-Britanniassa. Suomessa tunnettiin Beveridgen vuoden 1942 sosiaaliohjelma ja pohjoismaiset sosiaaliturvauudistukset, mutta meillä päädyttiin sosiaaliturvan uudistamiseen omintakeisesti lähinnä sotakokemusten myötä. Talvisodan jälkeen perustetun Suomen Aseveljien Liiton (SAL) sosiaalipoliittista ohjelmaa voidaan pitää suomalaisena Beveridgen-ohjelman versiona. Aseveljiliiton sosiaalipoliittisen ohjelman aatteellisena lähtökohdana oli aseveljeyden luoma sosiaalinen ajattelutapa, joka korosti yhteisvastuuta yksilö- ja ryhmäetujen sijaan, oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista turvallisuutta.

Sota-aikana SAL:lla oli keskeinen rooli aseveljien huoltotyössä. (SAL:n vuosikertomus 1943, 52–55; J. Salminen 1996.) Vaikka SAL lakkautettiin sodan jälkeen, siinä olleet henkilöt toimivat suomalaisessa yhteiskunnassa työmarkkinoiden, talouselämän ja politiikan johtopaikoilla, ja he vaikuttivat keskeisesti suomalaisen yhteiskunnan rakentamiseen jälleenrakennuskaudella ja tulopolitiikan syntyyn 1960-luvun lopulla.

Vapaaehtoisen huolto- ja avustustoiminnan keskuselimeksi perustettiin 1941 Suomen Huolto (SH), joka aatteellisesti pohjautui aseveli-ideologiaan kuten SAL:kin. SH:n tavoitteena oli yhdenmukaistaa vapaata huoltotyötä, ja se keskittyi lähinnä terveydenhuoltoon, henkiseen huoltoon ja kansanapuun. Sodan jälkeen SH:lla oli keskeinen merkitys sotainvalidien, -leskien ja siirtoväen asuttamisessa. Kun suurin osa sodasta kärsineiden hyväksi oli tehty ja kun valtio otti sotakorvausten jälkeen hoitaakseen huoltotyön, SH:n toiminta lakkautettiin 1952. (Suomen Huollon vuosikertomukset 1941, 1943 ja 1951; J. Salminen 1996.)

Sodan jälkeen tapahtui poliittisten voimasuhteiden muutos, jossa varemmin aseveljien asema vahvistui kommunistien noustessa vuoden 1945 vaaleiden eduskuntavaalien jälkeen sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton ohella kolmanneksi suurpuolueeksi. Eduskuntavaalien jälkeen alkoi kansandemokraattien, sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton yhteistyöhallitusten, ns. kansanrintamahallitusten kausi. Tätä yhteistyötä johtivat kansandemokraatit ja sitä jatkui aina vuoden 1948 eduskuntavaaleihin asti. (Kalela 1989, 137–138.) Eduskuntavaaleissa kansandemokraatit kärsi-

vät murskaavan tappion, ja SKDL siirtyi oppositioon. Heinäkuussa 1948 muodostettiin K. A. Fagerholmin johdolla sosiaalidemokraattien vähemmistöhallitus, jota pidettiin länsimaissa takuuna siitä, ettei Suomi ollut kansandemokratian tiellä.

Vuosi 1948 merkitsi käännettä Suomen sisäpolitiikassa. Kansandemokraatit siirtyivät oppositioon aina vuoteen 1966 asti, ja hallitukset rakennettiin vuosina 1948–1956 pääasiassa punamultapohjalle sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton varaan. (Nevakivi 1995, 211–244.)

Sodanjälkeiselle kehitykselle oli ominaista etujärjestöjen vaikutusvallan kasvu. Ns. tammikuun kihlaus (1940) vahvisti SAK:n asemaa, ja neuvottelusuhteiden syntyminen STK:n kanssa lisäsi ammattijärjestön vaikutusmahdollisuuksia. SAK:n jäsenmäärä ja järjestäytymisaste kasvoivat nopeasti. Myös MTK:n jäsenmäärä kasvoi nopeasti, kun siihen liittyivät nyt myös pienviljelijät, jotka sotien välisenä aikana olivat vieroksuneet tuottajajärjestöä. Palkansaajien ja viljelijöiden ohella myös työnantajat lisäsivät järjestäytymistään, ja STK:n jäsenmäärä kasvoi nopeasti. Näin etujärjestöt uusiutuivat ja niillä tuli olemaan keskeinen vaikutus sodanjälkeisen yhteiskunnan rakennustyössä erityisesti säännöstelykaudella ja myöhemmin myös tulopolitiikan kaudella. (Niemelä 1994, 99–100 ja 167–172.)

Jälleenrakennuskaudella ajankohtaisina asioina olivat sotakorvausten maksaminen, sotaorpojen ja leskien auttaminen sekä karjalaisten ja rintamamiesten asuttaminen. Asutustoiminnalla maata jaettiin lähes kaksi kertaa enemmän kuin vuoden 1918 torpparilailla. Korvaus- ja maanhankintalakien lisäksi erityisesti työlainsäädäntöä kehitettiin 1940-luvun lopulla. (Pihkala 1982, 342–346; Nevakivi 1995, 216–222.)

Sosiaaliturvan kehittäminen jäi taka-alalle. Kuitenkin yleinen lapsilisäjärjestelmä toteutettiin ja parannettiin vuoden 1937 kansaneläkelakia. Lapsilisälaki toteutettiin vuoden 1947 yleislakkouhan seurauksena, kun STK ja SAK sopivat teollisuustyötekijöiden perhelisistä. Tämän jälkeen lapsilisälakiehdotus valmistui nopeasti ja yleinen lapsilisälaki astui voimaan 1948, jolloin lapsilisistä pääsivät osallisiksi kaikki lapsiperheet. (Mansner 1984, 286–287.)

Lähinnä sota ja inflaatio murensivat vuoden 1937 kansaneläkelain säästövakuutusperiaatteen. Sodan jälkeen alettiin kehittää huoltoperiaatteen mukaisia lisäeläkkeitä, ja kansaneläkkeen painopiste siirtyi vakuutusperiaatteesta huoltoperiaatteeseen. Vaikka vanhan kansaneläkejärjestelmän etuuksilla ei ollutkaan paljoa merkitystä kuin vasta järjestelmän loppuaikoina, sen rooli jälleenrakennuskaudella valtiojohtoisen perusenergiateollisuuden luomisessa oli merkittävä. (Niemelä 1994, 90–92.)

Jälleenrakennuskauden sosiaalipolitiikkaa voidaan ehkä perhepolitiikan ohella kutsua huoltovaltion kaudeksi, sillä sosiaaliturvassa keskityttiin pääasiassa huoltotyöhön ja sosiaalivakuutuksessakin sovellettiin lähinnä huollon tekniikkaa.

### 4.3 Yhteenveto

Vertailumaissa aikakautta leimasivat suljettu talous ja jälleenrakennus, Espanjassa sisällissodan ja Suomessa toisen maailmansodan jäljiltä. Francon Espanja valitsi myös tietoisesti eristäytymispolitiikan, joka merkitsi maan rajojen sulkeutumista vienniltä ja tuonnilta, ja ideologisesti suuntauduttiin oman maan menneisyyteen. Myös modernit länsimaat pitivät etäisyyttä Francon traditionalistiseen hallintoon.

Vuoden 1945 jälkeen useassa Länsi-Euroopan maassa toteutettiin mittavia sosiaalipoliittisia uudistuksia. Keskeisenä ajatuksena uudistuksissa oli kansallisen yhtenäisyyden lujittaminen. Ranskassa ja Isossa-Britanniassa suurisuuntainen sosiaalipoliittinen uudistustyö oli ollut käynnissä jo sodan aikana. Isossa-Britanniassa uudistyön pohjana oli lordi William Beveridgen yhden miehen komitean työ (Niemi & Salminen 1995, 63). Espanjaan ja Suomeen näillä tapahtumilla oli vähän vaikutusta. Molempien maiden sosiaaliturvan kehittäminen perustui enemmän maiden sisäisiin, omintakeisiin tilanteisiin ja kansallisiin ”välttämättömyyksiin.”

Espanja siirtyi Francon aikana autoritarismiin, jossa falangistit olivat monopolisoineet puoluejärjestelmän ja toimeenpanovallan. Myös sosiaalipolitiikka oli Francon tukevien falangistien käsissä. Vaikka maan talous oli heikossa kunnossa, sosiaalivakuutusta yritettiin parantaa. Falangistien sosiaalipolitiikka perustui vuoden 1938 työvakuuskirjaan, jossa perusteltiin autoritarismin ”työyhteiskuntautopia”. Vakaiden työpaikkojen ja sosiaalivakuutuksen avulla falangistit pyrkivät legitimoimaan omaa autoritaarista hallintoon.

Vakuuskirja ei kuitenkaan määritellyt sosiaaliturvan tavoitteita. Espanjan sosiaaliturva muotoutui dualistiseksi. Kauden erikoispiirre oli se, että falangistien johtama työministeriö loi keskinäiset avustuskassat. Niiden katsottiin soveltuvan autoritarismin ideologiaan. Keskinäiset kassat hidastivat myös kansallisen sosiaalivakuutuksen kehittämistä. Tämä muistuttaa Britannian kassojen roolia viime vuosisadalla. Suomessa tilan-

ne oli toisenlainen. Suomessa avustuskassat olivat sairausvakuutuksen pohjana, ja näin ne autoivat yleisen sairausvakuutuksen syntyä.

Espanjan sosiaaliturva kehittyi sekä eläke- ja sairausvakuutuksessa että perhepolitiikassa. Sosiaalivakuutusjärjestelmä muotoutui kaksinapaiseksi, vakuutusperiaatteiseksi järjestelmäksi. Kansallinen sosiaalivakuutus suuntautui lähinnä pienipalkkaiseen työväestöön. Ammatilliset kassat kattoivat parempipalkkaisia väestönosia.

Suomessa kehittyi valtion ja työmarkkinajärjestöjen välille sopimusmenettely. Se perustui valtion ja työmarkkinajärjestöjen väliseen yhteistyöhön, jossa sotatalouden välttämättömyyksillä oli keskeinen sija. Suomessa toteutettiin vakauttamispolitiikkaa, jonka avulla valtio säännösti hintoja ja palkkoja. Poliitikassa kolme suurta puoluetta, maalaisliitto, sosiaalidemokraatit ja kommunistit, tekivät hallitusyhteistyötä. Kommunistit olivat hallituksessa vuosina 1944–1948. Maalaisliitto ja sosiaalidemokraatit jatkoivat yhteistyötä, jota kuitenkin rasittivat palkansaajien ja viljelijäväestön eturistiriidat. Valtion resursseja ohjattiin sotakorvauksiin ja asustustoimintaan. Asustustoiminnan laajuutta kuvaa se, että maata jaettiin yhtä paljon kuin torpparivapautuksessa. Maakysymys pysyi edelleen asialistalla vähintään yhtä tärkeänä kuin työväenkysymys.

Sodan myötä myös sosiaalinen ajattelutapa muuttui Suomessa. Poliitikassa ja työmarkkinoilla alettiin korostaa yhteisvastuuta. Tässä oli selvä ero Espanjaan verrattuna. Keskeisesti esillä oli sodasta kärsineiden huolto. Perhepolitiikkaa kehitettiin ja vuonna 1948 toteutettiin lapsilisät. Myös sosiaalivakuutuksen uudistamista suunniteltiin komiteoissa, mutta uudistuksiin ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia. Tämän takia uudistukset siirtyivät. Sosiaaliset uudistukset noudattivat huoltoperiaatetta, ja tätä kautta Suomessa voisi kutsua huoltovaltion kaudeksi. Espanjaan verrattuna Suomen sosiaaliuudistukset perustuivat enemmän huoltoperiaatteelle ja pyrkivät turvaamaan vähimmäistoimeentuloa. Myös yhteisvastuu ja kansakokouksisuuden motivaatio vaikuttivat Suomessa sosiaalipolitiikan taustalla enemmän kuin Espanjassa.

Espanjan sosiaalipolitiikan taustalla oli enemmän bonapartistinen motiivi (Baldwin 1990, 39–40). Francolainen eliitti pyrki parantamaan hallintonsa legitimitettiin sosiaaliuudistusten avulla. Suurelta osin hallinto perustui kuitenkin suoranaiseen repressioon ja ylhäältä käsin tehtyihin pieniin uudistuksiin.



## 5 KASVUN JA TEOLLISTAMISEN KAUSI

Kansainvälisen talouden liberalisointi ja voimakkaat integraatiopyrkimykset toisen maailmansodan jälkeen loivat kasvavia markkinoita, mutta myös tullimuureja. Marshall-avusta alkanutta Länsi-Euroopan maiden taloudellista yhteistyötä koordinoimaan perustettiin OEEC (myöhemmin OECD) ja Itä-Euroopan sosialististen maiden talouspolitiikkaa koordinoimaan Keskinäisen avun neuvosto (SEV). Eurooppaan suunniteltiin jo 1950-luvun puolivälissä Länsi-Euroopan maita käsittävää vapaakauppa-aluetta, mutta hanke raukesi kuuden EEC-maan tähtäämään vapaakauppaa kiinteämpään yhteistyöhön. Kun puolueettomat maat eivät voineet liittyä EEC:n yhteismarkkinoihin, perustettiin Euroopan vapaakauppaliitto (EFTA) 1960-luvun alussa EEC:n vastapainoksi. Nämä loivat paineita Espanjan ja Suomen säännöstelytalouksien vapauttamiseen ja niiden kansantalouksien kehittämiseen läntisten markkinatalousmaiden suuntaan.

Suomessa vuoden 1957 devalvaation jälkeen ulkomaankaupan vapautuminen merkitsi säännöstelykauden päättymistä 1958. Suomi solmi muiden markkinatalousmaiden kanssa multilateraaliset kauppasuhteet, joilla Suomen viennille taattiin muiden OECD-maiden edut. Suomi liittyi Eftaan 1961, ja sille myönnettiin oikeudet idänkaupan varmistamiseksi. Suomessa alkoi nopea talouskasvun kausi, jolle olivat ominaisia korkea investointiaste ja ennen kaikkea nopea modernisaatio. Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaamiseksi tärkeiksi yhteiskuntapoliittisiksi kysymyksiksi tulivat talouskasvu ja teollistuminen.

Tämä merkitsi suomalaisen yhteiskunnan nopeaa rakennemuutosta maatalousyhteiskunnasta teollisuus- ja palveluyhteiskunnaksi. Muutoksen erikoispiirteenä oli, että teollisuuden ja palvelujen työpaikat lisääntyivät samanaikaisesti, mikä oli havaittavissa paitsi Espanjassa myös useissa Etelä-Euroopan maissa. Kuitenkaan Suomessa kuten myöskään Espanjassa teollisuus ja palvelut eivät kyenneet imemään kaikkea uutta työvoimaa, minkä takia Suomesta työvoimaa muutti Ruotsiin ja Espanjasta Keski-Eurooppaan, lähinnä Länsi-Saksaan.

Suomessa oli vallitsevana hajaannus etujärjestöjen ja valtion välisissä suhteissa. Myös poliittisesti Suomessa alkoi vuonna 1958 hajaannuksen kausi. Tämä merkitsi sitä, että työmarkkinajärjestön suhteet valtioval-

taan olivat satunnaiset. Kuitenkin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välinen kahdenkeskinen yhteistyö tiivistyi, mikä heijastui erityisesti sosiaalivakuutuksen kehitykseen. Yhteistyösuhteet tuottivat sosiaalivakuutuksen laajentumisen.

Paineet Espanjan eristäytymispolitiikan lopettamiseen ja talouden kansainvälistymiseen tulivat osittain USA:sta ja länsimaiden kansainvälististä järjestöistä. Espanjassa alettiin pitää talouden avautumista ja teollistamista tärkeänä 1950-luvun lopulla. Talouspolitiikan uudistamista varten laadittiin ns. stabilisaatio-ohjelma, jonka tavoitteena oli muuttaa Espanja markkinatalousmaaksi ja yhdistää se läntisiin markkinoihin. Kuten muuallakin Euroopassa, myös Espanjassa alkoi nopea talouskasvun kausi, jolle Espanjassa oli ominaista nopea rakennemuutos maatalousyhteiskunnasta kohti palveluyhteiskuntaa. Rakennemuutokseen liittyi maaltamuutto maan koillisille teollisuusalueille sekä maastamuutto Keski-Eurooppaan. Rakennemuutoksesta ja modernisaatiopyrkimyksistä huolimatta Espanjassa säilyivät autoritaristiset piirteet ja traditionaaliset arvot.

## **5.1 Suomi: hajaannuksen kausi 1956–1967**

### *Sosiaalivakuutuksen rakentaminen*

Suomen kansaneläkejärjestelmä uudistettiin vuonna 1956. Uudistus tapahtui talous- ja sisäpoliittisessa käännekohdassa. Säännöstelykausi päättyi vuoden 1955 lopussa, tammikuussa 1956 oli presidentinvaalit ja maa ajautui yleislakkoon maaliskuussa 1956. (Haataja 1981, 202.) Tämä vaikutti kansaneläkeuudistukseen siten, että päähallituspuolueet, sosiaalidemokraatit ja maalaisliitto, ts. palkansaaja- ja viljelijäväestön etua ajavat puolueet, eivät kyenneet kuten ns. vakauttamisen kaudella 1951–1954 pääsemään kompromissiin kansaneläkejärjestelmän uudistamisesta. Eduskuntakäsittelyssä kansaneläkkeestä poistui ansiosidonnaisuus ja se muuttui tuloharkinta- ja tasaeläkkeeksi, vaikka hallituksen esitys olikin laadittu jonkinlaiseksi kompromissiksi palkansaaja- ja viljelijäväestön kesken. Rahoituksessa luovuttiin rahastoinnista ja siirryttiin jakojärjestelmään. Vuoden 1956 kansaneläkeuudistusta voidaan pitää vielä osoituksena maaseutuväestön vahvasta asemasta, mitä yleislakkotilanne tuki. Työmarkkinajärjestöt ja niitä lähellä olevat puolueet pitivät kansaneläke-

uudistusta maaseutuväestön voittona, koska sen katsottiin merkitsevän tulonsiirtoa maaseudun hyväksi. (Niemelä 1994, 103–112.) Tässä suhteessa kansaneläkeuudistus kuului vielä traditionaalisen maatalousyhteiskunnan vaiheeseen.

Palkkasäännöstelyn purkaminen vuoden 1956 alussa, ulkomaankaupan vapautuminen ja Suomen liittyminen Eftaan 1961 vauhdittivat Suomen teollistumista ja loivat uudistamispaineita. Alettiin vaatia yhteiskunnan modernisaatio-ohjelmaa: tahdottiin nopeaa teollistamista ja talouspolitiikassa alettiin korostaa taloudellista kasvua ja kasvupolitiikkaa, jonka varaan katsottiin voivan rakentaa sosiaalista turvallisuutta. Toki 1950-luvun alussa oli jo esitetty suunnitelmia maan teollistamiseksi, mutta maataloudessa ei ollut vielä alkanut muutosprosessi, vaan asutuspolitiikan vaikutuksesta tilojen määrä kasvoi, kun taas Ruotsissa maatilat olivat alkaneet vähentyä toisen maailmansodan jälkeen. Pekka Kuusi asetti kirjassaan 60-luvun sosiaalipolitiikka taloudellisen kasvun ja teollistamisen 1960-luvun tärkeiksi yhteiskuntapoliittisiksi kysymyksiksi Suomen kansainvälisen kilpailuaseman takia. Taloudellista kasvua ja sosiaaliturvan rakentamista ei nähty enää vastakkaisina, vaan toisiaan vahvistavina. Tämä merkitsi modernin sosiaalivakuutuksen syntyä, sillä se mahdollisti laajojen väestöryhmien pääsyn sosiaaliturvan piiriin. (Kekkonen 1952; P. Kuusi 1968, 59–98; Pihkala 1982, 342–346.) Kuten Espanjassa niin myös Suomessa taloudellinen ja sosiaalinen modernisaatio toteutuivat yhtä aikaa.

Suomen yhteiskuntarakenteen muutos nopeutui, asutustoiminta heikkeni ja metsätalous koneellistui. Tämä merkitsi sitä, että vuosina 1950–1970 maa- ja metsätaloudessa toimivan väestön osuus ammatissa toimivasta väestöstä väheni nopeasti 46 %:sta 20 %:iin. (Alestalo 1980, 104–106.)

Modernin kasvupolitiikan toteuttamiselle ei ollut vuosina 1958–1966 sisäpoliittisen hajaannuksen takia paljoa mahdollisuuksia – ammattiyhdistysliike ja sosiaalidemokraatit olivat jakautuneet kahtia ja poliittista valtaa maassa käytti maalaisliitto – mutta kehitys heijastui kuitenkin sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalinen modernisaatio oli suunniteltu rakennettavaksi täystyöllisysoletuksen ja taloudellisen kasvun varaan. Teollisuustyöntekijää pidettiin jonkinlaisena ihanteena, ja palkansaajien ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittäminen oli etusijalla. (Pihkala & Soikkanen 1982, 364–366.)

Vuoden 1960 työttömyysturvauudistus antoi suunnan sosiaalivakuutuksen kehittämislle. Maalaisliittolainen vähemmistöhallitus esitti pakkolista, kaikkia kansalaisia koskevaa työttömyysvakuutusta, jota maalaisliiton ja MTK:n lisäksi kannattivat SAK ja vasemmistopuolueet. Sen sijaan

STK ja kokoomus ajoivat palkansaajiin kohdistuvaa vapaaehtoista työttömyysvakuutusta. Ne vastustivat pakollista työttömyysvakuutusta, koska niiden mielestä maaseudun työttömyysongelma oli rakenteellinen ja se olisi ratkaistava yleisellä talouspolitiikalla. Työttömyysvakuutus toteutettiin vapaaehtoisuuden pohjalta, ja sillä tuli olemaan laajempaa yhteiskunta- ja sosiaalipoliittista merkitystä. Työttömyysturvauudistuksessa sosiaaliturvan kehittäminen oli ensimmäisen kerran kytketty taloudelliseen kasvuun ja yhteiskunnan rakennemuutoksen nopeuttamiseen. (Niemelä 1993, 92–95.)

Työeläkelait luotiin työmarkkinajärjestöjen SAK:n ja STK:n painostuksesta vuonna 1961, kun maalaisliittolainen vähemmistöhallitus ei tehnyt esitystä eduskunnalle työeläkelaeista. Työmarkkinajärjestöt olivat päässeet työeläkejärjestelmän sisällöstä sopimukseen jo komiteavaiheessa. Ansiosidonnaisuuden poistamista kansaneläkejärjestelmästä voidaan pitää yhtenä keskeisenä syynä työeläkejärjestelmän syntyyn, koska kansaneläkejärjestelmä ei taannut riittävää eläketurvaa palkansaajille. Työeläkkeet merkitsivät toisen pakollisen eläkevakuutuksen syntyä kansaneläkejärjestelmän rinnalle. Työeläkkeissä oikeus eläkkeeseen perustuu työsuhteeseen ja eläkkeen tavoitteena on kulutustason säilyttäminen. Työeläkelakien myötä Suomen sosiaalipolitiikassa alkoi työmarkkinakausi: työmarkkinajärjestöjen rooli sosiaalipolitiikan kehittämisessä aktivoitui ja vakuutusperiaatteeseen pohjautuvan sosiaalivakuutuksen kehittäminen tuli etusijalle. (Ahtokari 1988, 252–263; Niemelä 1994, 140–145.)

Kolmantena 1960-luvun alun merkittävänä sosiaalipoliittisena uudistuksena työttömyysturvauudistuksen ja työeläkelakien ohella voidaan pitää pakollisen sairausvakuutuksen syntyä 1963. Sairausvakuutuksen synnysssä aiheutti enemmän kiistaa organisaatiomuoto, ts. toteutetaanko hallinto Kela-linjan vai yksityisten sairauskassojen ja kunnallisten sairauskassojen pohjalta. Kela-linjaa ajoivat innokkaimmin maalaisliitto ja MTK sekä SKDL, kun taas kassalinjan kannalla olivat kokoomus ja STK sekä myös sosiaalidemokraatit ja kansanpuolueet. Rintamalinjat olivat lähes samat kuin vuoden 1956 kansaneläkeuudistuksessa ja TEL:n synnyssä. Sairausvakuutus hyväksyttiin Kela-linjan pohjalta 1963. Kela-linjan voitto osoitti osaltaan maalaisliiton vahvaa poliittista asemaa. Sairausvakuutuksen toteuttamista onkin pidetty maalaisliitossa ja MTK:ssa jonkinlaisena kompensaationa työeläkejärjestelmässä koetulle tappiolle. Sairausvakuutus ulottuu kaikkiin maassa asuviin ja se sisältää sairaanhoito-, päiväraha- ja äitiysvakuutuksen. Päiväraha sisälsi sekä vähimmäis- että ansiosidonnaisen etuuden. (Niemelä 1994, 146–156.)

Sosiaalinen modernisaatio tapahtui Suomessa suhteellisen myöhään mutta nopeasti. Kolmen vuoden aikana työttömyysturva uusittiin ja luotiin työeläkkeet sekä sairausvakuutus. Uudistukset merkitsivät sosiaaliturvan huomattavaa laajentumista ja modernin sosiaalivakuutuksen syntyä. Siirryttiin huoltoyhteiskunnasta lähinnä vakuutusyhteiskunnan kehittämiseen, ja sosiaalivakuutuksessa tuli keskeiseksi palkansaajien kulutustason säilyttäminen.

## **5.2 Espanja: autoritarismi 1958–1975**

### *Avautumista länteen*

Francon eristäytymispolitiikka oli tuomittu epäonnistumaan. Espanjan taloudessa ei ollut riittävästi teknologiaa ja raaka-aineita, ja talouden pieni koko esti maata kehittämästä vientiään ja tuontiaan. Espanjassa ymmärrettiin talouden avautumisen ja teollistamisen tärkeys 1950-luvun lopulla. Maassa aloitettiin uudentyyppinen talouspolitiikka, "stabilisaatio-ohjelma". Ohjelman eräänä esikuvana olivat Ranskassa sovelletut suunnitteluohjelmat ja taustalla Opus Dein teknokraatit, joilla oli vahva asema Francon hallinnossa. Paineita ohjelman tuottamiseen ja Espanjan talouden kansainvälistämiseen tuli ennen kaikkea Yhdysvalloilta ja kansainvälistä järjestöiltä (Sapelli 1995, 80). Ohjelman tavoitteena oli tehdä Espanjasta markkinatalous ja yhdentää se läntisiin markkinoihin. Taloudellisen kasvun katsottiin hoitavan kaikki ongelmat (Carr 1980, 156–157). Kasvupolitiikalla oli joitain yhtymäkohtia vastaavaan suomalaiseen politiikkaan.

Ohjelman vaikutuksista on kuitenkin esitetty epäilyjä. Sen on katsottu enemmän häirinneen kuin auttaneen kasvua. Espanjan huomattavan talouskasvun 60- ja 70-luvuilla on arveltu johtuneen enemmän yleisestä eurooppalaisesta talousbuumista kuin Francon hallinnon toimenpiteistä. Myöskään markkinoiden ei nähty johtaneen muutosta, vaan puhuttiin "paternalistisesta" kapitalismista, jossa poliittiset päätökset korvasivat markkinoiden signaalit (Sapelli 1995, 60).

Epäilyksistä huolimatta Espanjan talouskasvu kiihtyi 1960-luvulla, joka oli talouden kehittymisen ja avautumisen vuosikymmen. Taloudelliseen modernisaatioon liittyi myös laaja maaltamuutto kuten Suomessakin. Maaseudun modernisaation kättilöinä olivat suuret tilat, jotka rationalisoivat

tuotantoaan ja työvoimaansa. Koneellistaminen vähensi maatalouden työvoimantarvetta, ja samalla maanomistajien riippuvuus maataloustyöväestöstä väheni. Tämä aiheutti suuren muuttoaallon etelän ja lännen köyhiltä alueilta pohjoisen ja koillisen teollisuusalueille. Lisäksi tuhannet lähtivät vierastyövoimaksi Keski-Eurooppaan, mm. Saksaan, ja tälle muuttoliikkeelle oli Francon hiljainen suostumus. Ensimmäisessä muuttoaallossa lähtivät maatyöläiset ja pienviljelijät. Toisessa muuttoaallossa, joka tyhjensi useita kyliä, oli mukana myös yrittäjiä kaikista sosiaaliryhmistä. Suurtilat lisäsivät tilakokoaan, ja maatalouden rakenne erilaistui. Suurtilat ja kääpiötilat säilyivät: yli 300 hehtaarin tilat omistivat 45 % maa-alasta ja alle 3 hehtaarin kääpiötilat 3 %. (Carr 1980, 158–159; Korppi-Tommola 1994, 149–150; Sapelli 1995, 59–62.) Myös kasvava turismi lisäsi Espanjan tuloja. Kasvuvuosiin liittyi niin ikään Espanjan infrastruktuurin kehittäminen. Tärkeä uudistus oli juomavesiallasjärjestelmän rakentaminen.

Espanjan vienti monipuolistui 60- ja 70-luvuilla. Maataloustuotteiden osuus oli vielä yli puolet viennistä 60-luvun alussa, mutta teollisten tuotteiden osuus kasvoi 70-luvulla jo yli kahteen kolmasosaan viennistä. Tärkeitä teollisia aloja olivat terästeollisuus, laivanrakennus sekä perinteiset alat, tekstiili- ja kenkäteollisuus. Teollisuus ei ollut kovin teknologiaintensiivistä, ja sen kilpailukyky perustui pieniin tuotantokustannuksiin. Työntuotannon tekijän kohdalla tämä merkitsi ammattitaidotonta työvoimaa ja vähäisiä lakkoja. Pääoman kannalta kilpailukyky perustui halpaan rahan hintaan (Embassy of Spain 1995).

Espanjan taloudelle on ollut tyypillistä voimakkaan syklinen luonne, jossa tuonnin avulla on voitu kompensoida kotimaan laskevia suhdanteita. Tämä on johtanut kauppa- ja vaihtotaseongelmiin sekä pakottanut heilahtelevaan stop and go -talouspolitiikkaan (Sapelli 1995, 76).

Espanjalaisten hyvinvoinnin taso nousi huomattavasti, ja 1960- ja 1970-luvuilla Espanjassa kuten muissakin länsimaissa panostettiin sosiaaliturvaan. Tässä suhteessa Francon hallinnon politiikka seurasi läntisten markkinatalousmaiden tietä. Maassa oli kuitenkin jo 1950-luvun lopulla esitetty kaksi suunnitelmaa sosiaaliturvan uudistamiseksi. Kansallinen vakuutuslaitos INP esitti oman suunnitelmansa ja syndikalistinen organisaatio omansa, mutta kumpikaan niistä ei edennyt alkua pitemmälle. Vuonna 1963 saatiin aikaan sosiaaliturvan peruslaki, joka voidaan Ana Guillénin (1996) mukaan katsoa sosiaaliturvan käännekohtaksi Espanjassa. Toinen tärkeä kohta Francon toisella kaudella oli vuoden 1972 sosiaalireformi.

Sosiaaliturvan peruslaki astui voimaan vasta vuonna 1967. Tämä oli uusi sosiaaliturvajärjestelmä, jonka alaisuuteen erilliset järjestelmät koottiin. Uudistuksessa tuloharkinta purettiin ja järjestelmä laajentui kattamaan

muutkin kuin pienituloiset työntekijät. Uuden sosiaaliturvajärjestelmän hallinto keskitettiin yhden kansallisen sosiaaliturvalaitoksen hoidettavaksi. Tämäkin järjestelmä jakautui työntekijöiden yleiseen järjestelmään sekä useisiin kansalaisyhteiskunnan erityisammattiryhmien järjestelmiin. Järjestelmän rahoitus perustui edelleen vakuutusmaksuihin, ja valtion osuus jäi pieneksi. Peruslaki sinetöi myös sosiaaliturvan hallinnollisen kahtiajaon niin, että yleinen järjestelmä jäi kansallisen laitoksen käsiin ja ammatilliset erityisjärjestelmät keskinäisten kassojen hoitoon (Guillén 1992, 126). Näin dualistisen järjestelmän piirteet vakiintuivat 1960-luvulla Espanjan sosiaaliturvan perusosiksi.

Kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä maksoi pieniä etuuksia, minkä takia järjestelmään kertyi suuria säästöjä ja ylijäämiä. Näitä säästöjä ohjattiin valtion päätöksillä enemmän tai vähemmän menestyksellisesti. Osittain ne tukivat yhteiskunnan uudenaikaistumista, mikä muistuttaa 1960-luvun suomalaista talous- ja teollistamispolitiikkaa. Säästöjä kanavoitiin esimerkiksi valtion suhteellisen heikkotuottoisiin teollisuusobligaatioihin. Toisaalta säästöjä kanavoitiin myös ammatillisiin sosiaaliturvajärjestelmiin, jotka eivät kyenneet itse rahoittamaan itseään.

Vuonna 1963 säädettiin myös avustuseläke yli 70-vuotiaille espanjalaisille. Järjestelmän rahoitus perustui avustusmenetelmän mukaisesti veroihin eikä vakuutusmaksuihin. 60-luvun lopulla uudistettiin sosiaalipalveluja niin, että vanhoille ja työkyvyttömille taattiin ns. täydentävät sosiaalipalvelut kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän yhteydessä. Vuoden 1972 reformissa parannettiin erityisesti eläkkeitä ja työttömyyskorvauksia (Moreno & Sarasa 1992, 13). Parannukset perustuivat siihen, että vakuutusmaksut sidottiin reaalitylöihin. Vanhassa järjestelmässä vakuutusmaksut oli kytketty ammatillisiin kategorioihin (Guillén 1992, 1996). Uudistukset johtivat siihen, että sosiaalimenot kasvoivat suhteellisen nopeasti seuraavien vuosien aikana.

Francon kauden loppusaldo oli se, että sosiaaliturva organisoitiin vieläkin autoritaarisesti, mutta järjestelmässä oli huomattavia eroja eri ammattiryhmien välillä. Myös järjestelmän ohjausongelmat oli selviä, koska organisaatio oli kaksijakoinen ja hyvin fragmentaarinen. Näistä ongelmista huolimatta sosiaaliturvan kattavuus oli laajentunut selvästi; esimerkiksi vuonna 1972 sosiaaliturva kattoi 3/4 väestöstä. Myös sosiaaliturvaetuja oli parannettu. Tästä huolimatta Espanja oli jäljessä kehittyneistä teollisuusmaista sosiaaliturvan järjestämisessä. Kun Espanjassa valtion sosiaalimenot olivat vähemmän kuin 10 % kansantuotteesta vuonna 1974, OECD:n eurooppalaisissa jäsenmaissa vastaava osuus oli keskimäärin yli 13 % samana vuonna (OECD 1992).

Sosiaaliturvan uudistaminen 1960-luvun lopulla oli osa Espanjan yhteiskunnan laajaa modernisaatioprosessia. Francon loppukauden kehitystä on kutsuttu myös defensiiviseksi modernisaatioksi (Lessenich 1994, 234). Tällä uudenaikaistumisella oli poliittisen eliitin, ja painostusryhmien sekä kansan kannatus (Guillén 1996, 14). On otettava huomioon, että Francon järjestelmän legitimeettiä eri sosiaaliryhmien keskuudessa lisäsi myös turvallisuus "toisin keinoin" (ks. Lessenich 1994, 234). Tällä tarkoitettiin työpaikkojen pysyvyyttä ja irtisanomisia vaikeuttavaa lainsäädäntöä. Francon järjestelmän välillinen verotus ja sen regressiiviset tulonjakovaiikutukset taas lisäsivät hallinnon kannatusta keski- ja yläluokkien piirissä. "Turvallisuus toisin keinoin" viittaa siihen, että tämän tutkimuksen käsitteistö ei ole riittävä. Käsite turvallisuus eli security on laajennettava perinteisten sosiaaliturvan menetelmien – avustus, huolto, vakuutus – ylitse koskemaan myös työpaikkoja koskevaa turvallisuutta.

Kun tarkastellaan sosiaaliturvan toimijoita Francon kaudella, voidaan tehdä se päätelmä, että ne eivät eronneet sosiaaliturvan alkukauden, restauraation ajan 1876–1923 toimijoista (ks. Guillén 1990, 82–85). Sosiaaliturvan kehittäminen oli yhä samojen ryhmien hallinnassa: pienen poliittisen eliitin ja sosiaaliturvajärjestelmän huippuvirkamiesten käsissä. Etujärjestöillä tai kansalaisilla ei ollut mitään vaikutusvaltaa uudistuksissa.

Guillénin (1996) mukaan Francon kauden poliitikkojen ja virkamiesten tärkeimmät tavoitteet sosiaaliturvassa olivat yhteiskuntarauhan takaaminen, tuotannollisen koneiston toiminnan varmistaminen sekä sisäisen ja ulkoisen luotettavuuden säilyttäminen. Kahtiajakoisen ja ammatillisen sosiaaliturvajärjestelmän luominen ja säilyttäminen soveltui hyvin näihin tavoitteisiin. Malli sopi myös hyvin yhteen paternalistisen perherakenteen kanssa, jossa miehelle kuului työssäkäynti ja naiselle kodinhoito. Francon hallinnon pysyvien työpaikkojen politiikka ja vähäiset sosiaalipalvelut tukivat tätä mallia. Autoritaarisen sosiaalipolitiikan malli vaikutti myös siihen, että 1960- ja 1970-luvuilla ei kehitetty sosiaalipalveluita eikä säädetty uni-versaaleja sosiaaliturvajärjestelmiä, vaikka taloudessa olisi ollut tähän resursseja (Guillén 1996, 14–15).



## 5.3 Yhteenveto

Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvaltojen hegemonia ja kansainvälisen kaupan eri maita hyödyttävä luonne kohosivat kansallisten talouksien kasvua edistäviksi tekijöiksi. Maailmantaloudessa voidaan puhua kukoistuskaudesta 1945–1973, jolloin joukkotuotanto ja joukkokulutus tukivat toisiaan. Joukkokulutuksen laajentuessa myös kulutuksen rakenne muuttui: kestokulutustavaroiden osuus lisääntyi. Teollisuudella oli laajentumisessa keskeinen osa, vaikka työvoimasta palveluammattien osuus kasvoi nopeimmin (Kosonen 1987, 92–93). Kyse oli kapitalismin poikkeuksellisesta vaiheesta, jolloin Länsi-Euroopassa saavutettiin lähes täystyöllisyys (Therborn 1995, 57).

Suomelle ja Espanjalle olivat tyypillisiä maailmantalouden kukoistuskaudella yhteiskuntien modernisaatio, kasvupolitiikka ja kytkeytyminen läntiseen taloudelliseen yhteistyöhön. Molemmissa maissa kiinnitettiin erityistä huomiota teollistamiseen.

Suomi oli nopeasti muuttuva yhteiskunta. 1960-luvulla tapahtui nopea elinkeinorakenteen muutos. Myös Espanjassa talouskasvu kiihtyi 1960-luvulla. Taloudelliseen modernisoitumiseen liittyi niin ikään laaja maaltamuutto kuten Suomessakin. Molemmissa maissa myös teollisuuden ja palveluiden työpaikat kasvoivat yhtä aikaa.

Suomessa etujärjestöjen osuus useissa sosiaaliuudistuksissa oli keskeinen. Vaikka poliittinen ja ammatillinen kenttä oli hajanainen, etujärjestöjen johto pystyi sopimaan sosiaaliuudistusten perusteista. Tärkeä tekijä sopimisen taustalla oli kulttuuri-ideologinen, yhteiskuntaa eheyttävä asevelihenki. Suomessa alkoi työmarkkinakausi: työmarkkinajärjestöjen ote sosiaalipolitiikan kehittämisessä aktivoitui ja vakuutusperiaatteeseen pohjautuvan sosiaalivakuutuksen kehittäminen tuli etusijalle. Sosiaalisen uudistamisen malli perustui vakuutusperiaatteeseen.

Suuri osa jälleenrakennuskaudella suunnitelluista sosiaaliturvauudistuksista toteutettiin tällä kaudella. Suomeen luotiin sosiaalivakuutuksen perusta: kansaneläkkeet uudistettiin, laajennettiin työttömyysturvaa sekä toteutettiin työeläkevakuutus ja sairausvakuutus. Siirryttiin huoltoyhteiskunnasta vakuutusyhteiskuntaan.

Espanjassa jatkui Francon järjestelmä. Sosiaalisen modernisaation toimijat olivat edelleen samat kuin restauraation kaudella. Poliittinen eliitti ja sosiaaliturvajärjestelmien johtavat virkamiehet sanelivat sosiaalipolitiikan päätökset. Espanjassa kuten muissakin läntisissä maissa panostettiin sosiaaliturvaan 1960- ja 1970-luvuilla. Francon kauden poliitikkojen ja vir-

kamiesten tärkeimmät tavoitteet sosiaaliturvassa olivat yhteiskuntarauhan takaaminen, tuotannollisen koneiston toiminnan varmistaminen sekä sisäisen ja ulkoisen luotettavuuden säilyttäminen. Kahtiajakaisen ja ammatillisen sosiaaliturvajärjestelmän luominen ja säilyttäminen soveltui näihin tavoitteisiin. Malli sopi myös hyvin yhteen paternalistisen perherakenteen kanssa, jossa miehelle kuului työssäkäynti ja naiselle kodinhoito. Francon hallinnon pysyvien työpaikkojen politiikka ja vähäiset sosiaalipalvelut tukivat osaltaan tätä mallia. Autoritaarinen sosiaalipolitiikkamalli vaikutti myös siihen, että 1960- ja 1970-luvuilla ei kehitetty sosiaalipalveluita eikä säädetty universaaleja sosiaaliturvajärjestelmiä, vaikka taloudessa olisi ollut resursseja tähän.

1960-luvun puolivälissä säädettiin sosiaaliturvan peruslaki, jonka alaisuuteen erilliset kansalliset järjestelmät koottiin. Sosiaaliturvan kattavuutta myös laajennettiin ja eläkejärjestelmän avustusperiaatetta vahvistettiin. Näistä muutoksista huolimatta Espanjan uudistukset jäivät vaatimattomiksi Suomeen verrattuna.

## 6 HIDASTUVAN KASVUN KAUSI

Maailmantalouden pitkä kukoistuskausi jatkui aina vuoden 1973 öljykriisiin asti. Kuitenkin teollisuuden kasvu oli pysähtynyt jo aikaisemmin keskeisissä OECD-maissa. Maailmantalouden murrokselle oli ominaista kannattavuuskriisi, deindustrialisaatio, massatyöttömyyden paluu ja siirtyminen tietotekniikkaan. Monet Länsi-Euroopan maat joutuivat tarkistamaan talouspolitiikkaansa 1970-luvun lopussa säästötoimien suuntaan.

Suomi poikkesi osittain yleisestä kehityksestä. Suomessa säästötoimia painotettiin jo öljykriisin oloissa, ja Suomea luonnehti eurooppalaisessa vertailussa suhteellisen vakaa talous- ja työllisyyskehitys (vrt. Kosonen 1995, 67–68). Ulkomaankauppapolitiikassa liitettiin tiiviimmin Euroopan talousyhteisöön ja toisaalta käytiin neuvostokauppaa.

Suomessa siirryttiin tulopolitiikan kauteen, jossa etujärjestöjen väliset suhteet olivat laajat ja siteet valtioon pysyvät. Vuoden 1966 vaalit loivat poliittiset edellytykset tulopolitiikalle. Siinä oli kyseessä kolmikantainen sopiminen valtion, työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välillä. Tulopolitiikaksi kutsutussa sopimismenettelyssä sovittiin palkkojen ohella myös monista sosiaaliturvauudistuksista.

Espanjassa siirryttiin Francon jälkeiseen aikaan 1970-luvun puolivälissä. Espanjan talouskasvu hidastui 1970-luvun alussa öljykriisiin, ja epävakaat vuodet siirtymävaiheessa Francon diktatuurista demokratiaan lisäsivät protektionistista politiikkaa. Siirtymävuosina 1970-luvun lopulla kasvu oli heikkoa, investoinnit vähenivät ja työttömyys kasvoi. Katkos oli äkillinen kasvun vuosikymmeniin verrattuna.

Espanjassa pyrittiin luomaan muille länsimaille ominaisia järjestelmiä, joiden avulla vältettäisiin lakkoja ja vakautettaisiin demokratiaan siirtymävaihetta. Näiden järjestelyiden avulla pyrittiin myös nostamaan sosiaaliturvan tasoa ja laajentamaan sosiaaliturvan kattavuutta kohti universalismia.

Hidastuvasta kasvusta huolimatta kautta leimasivat molemmissa maissa materiaalin modernisaatio ja tiiviimpi kytkeytyminen läntiseen taloudelliseen yhteistyöhön.

## 6.1 Suomi: tulopolitiikka 1968–1990

Pyrkimys kansalliseen eheyttämiseen, ammattiyhdistysliikkeen ja sosiaalidemokraattisen puolueen eheytyminen sekä sisäpolitiikan suunnanmuutos 1966 auttoivat Suomen siirtymistä tulopolitiikan kaudelle. Vuoden 1966 eduskuntavaaleissa sosiaalidemokraatit saavuttivat suuren vaalivoiton, eduskuntaan tuli vasemmistoenemmistö ja keskustapuolue menetti johtavan hallituspuolueen aseman. Nuorison siirtyminen vasemmalle siivitti myös vasemmiston vaalivoittoon. Vasemmistosuuntaus oli yleiseurooppalainen ilmiö, joka heijastui Suomessa lähinnä opiskelijaradikalismina ja joka kanavoitui myöhemmin taistolaisuuteen. Poliittiset voimasuhteet eivät olleet sitten vuoden 1945 jälkeen muuttuneet yhdellä kertaa näin paljon. Tämä merkitsi siirtymistä laajapohjaisten yhteistyöhallitusten kauteen niin, että myös kommunistit integroitiin hallitusyhteistyön kautta yhteiskunnan kehittämiseen. Sosiaalidemokraateista tuli johtava hallituspuolue, ja hallitusten ydin rakentui sosiaalidemokraattien ja keskustapuolueen varaan, ts. palattiin osin 1950-luvun alun punamultapohjalle. (Niemelä 1994, 166–174; Nevakivi 1995, 262–269.)

Tulopolitiikkaan siirtyminen merkitsi Suomessa uutta modernisaatiovaihetta ja yhteiskunnan rakennemuutoksen nopeuttamista. Ratkaisut tehtiin eheyttämislinjaukseen pohjalta työmarkkinajärjestöjen, laajapohjaisten hallitusten ja tasavallan presidentin myötävaikutuksella. Valtion rooli reformipolitiikassa korostui: toteutettiin peruskoulu-uudistus, parannettiin terveydenhuoltoa toteuttamalla kansanterveyslaki 1972 ja lisättiin julkisia sosiaalipalveluja. Samalla maaseudun rakennemuutos nopeutui, ja sitä nopeuttivat maatalous- ja elinkeinoverouudistukset sekä pellonvarauslait. (Tulopolitiittiset ratkaisut ...1978, 6–21; Niemelä 1994, 170–171; Nevakivi 1995, 270–271.)

Tulopolitiikan myötä työmarkkinajärjestöjen vaikutus vahvistui huomattavasti ja merkitsi sitä, että tärkeitä ja suuria talouspoliittisia ratkaisuja ei voitu tehdä enää ilman työmarkkinajärjestöjen myötävaikutusta. Kokonaisratkaisuihin työmarkkinajärjestöt esiintyivät valtioon nähden tasavertoisina sopijapuolina. Tulopolitiittisten järjestöjen (SAK, STK, MTK) ja tasavallan presidentin asema korostui erityisesti 1970-luvun alun poliittisissa ratkaisuihin. Presidentin johdolla solmittu UKK-sopimus 1970 oli laaja tulopolitiittinen kokonaisratkaisu, jonka sosiaalipaketti sisälsi merkittävän vuosilomalain uudistamisen. Lisäksi se loi perustan valtioneuvoston ja MTK:n väliselle maataloustuloratkaisulle, jolla maataloustulon kehitys kytkettiin tulopolitiikkaan. (Tulopolitiittiset ratkaisut ...1978; Myllymäki 1979, 100–120.)

Tasavallan presidentin ja tulopoliittisten järjestöjen vahvaa asemaa kuvasti UKK-sopimuksen ohella myös vuoden 1972 eläkekiistan ratkaisu. Päinvastoin kuin vuonna 1970, jolloin työmarkkinajärjestöt pyysivät presidentti Kekkonen apua, vuonna 1972 presidentti kääntyi tulopoliittisten järjestöjohtajien puoleen ns. eläkepommein purkamiseksi. Järjestöjohtajien esityksestä eläkepomme purettiin, ja sen seurauksena eläkevakuutuksen kehittäminen palautui Kuusen työryhmän suosituksen vuonna 1971 viitoittamalle tielle. Näin eläketurvan kehittämisen painopiste siirtyi työeläkejärjestelmään. Presidentti Kekkonen aktiivinen rooli eläkekiistan ratkaisemiseksi oli sidoksissa myös silloiseen poliittiseen ja taloudelliseen tilanteeseen. Eläkekiista haluttiin saada nopeasti ratkaistua, jotta Suomen liittymisestä Euroopan talousyhteisöön (EEC:hen) ja Kekkonen jatkoajasta voitiin sopia 1973. (Niemelä 1994, 212–232.) EEC-ratkaisu ei ollut Suomelle helppo (mm. presidentti Kekkonen joutui käymään asiasta useita neuvotteluja Neuvostoliiton johdon kanssa), sillä EEC-sopimus oli sovitettava idänsuhteiden kanssa. Neuvostoliitolle ja muille sosialistisen talousyhteisön (SEV) jäsenmaille hyväksyttiin samanlainen suosituimuusasema kuin Suomi oli EEC-sopimuksessa antanut Euroopan talousyhteisön maille. Joka tapauksessa EEC-sopimus merkitsi Suomen talouden integroitumista tiiviimmin Länsi-Eurooppaan. (Niemelä 1994, 229–232; Suomi 1998, 27–34.)

Toisen maailmansodan jälkeinen yhtäjaksoinen talouskasvu päättyi OECD-maissa vuosien 1973 ja 1979 öljykriiseihin. Talouden taantumasta pyrittiin selviämään elvyttämällä mm. yritystoimintaa ja kasvattamalla julkista sektoria. Suomeen taloustaantuma vaikutti myöhemmin kuin muihin OECD-maihin ja talouskasvu oli Suomessa pysähdyksissä vuosina 1975–1977. Taantuma merkitsi Suomen talouspolitiikassa suunnanmuutosta, ja vuodesta 1977 alkaen valtio alkoi tukea yritysten kilpailukykyä elvytystoimin. Tuolloin on katsottu Suomessa alkaneen siirtyminen suunnittelutalouden vaiheesta kilpailutalouden vaiheeseen (Alasuutari 1996, 108–115). Suomi selvisi taantumasta melko nopeasti lähinnä Neuvostoliiton kaupan vuoksi, ja 1980-luvulla Suomen talouskasvu olikin eurooppalaista keskittämällä nopeampaa. (Hjerppe 1988, 46–48; Vartia & Ylä-Anttila 1992, 56–60; Mäki 1995, 25–30 ja 90.)

Eläkevakuutuksessa julkisen alan viranhaltijat ja työntekijät tulivat työeläkejärjestelmän piiriin 1960-luvun puolivälissä. Viljelijä- ja yrittäjäväestön eläketurva luotiin ja liitettiin työeläkejärjestelmään 1970. Lisäksi perhe-eläkkeet liitettiin kansaneläke- ja työeläkejärjestelmiin 1960-luvun lopussa. Yrittäjäeläkelakien myötä koko työvoima oli tullut työeläkejärjestelmän piiriin. (Niemelä 1993, 100–101; Salminen 1993, 243.)

Työmarkkinajärjestöt sopivat vuoden 1974 tulopoliittisen ratkaisun osana työeläkkeiden tasokorotuksesta. Uudistuksessa työeläkkeiden enimmäismäärä korotettiin 60 %:iin. Samalla kansaneläkkeen ja työeläkkeen yhteensovitusta muutettiin niin, että kansaneläkkeen tukiosasta tuli työeläkevähenteinen. (Salminen 1987, 139–150; Niemelä 1994, 233–248.)

Eläkepoliittisessa kompromississa 1976 eläkepolitiikan asiantuntijat pääsivät yhteisymmärrykseen eläkejärjestelmien työnjaosta, kansaneläkeuudistuksesta ja joustavista eläkeikäjärjestelyistä. Kansaneläkeuudistus toteutui vuosina 1980–1985, ja se paransi pieni- ja keskituloisen eläkkeensaajan tuloturva, kun taas työeläkeuudistuksen tavoitteena oli parantaa palkansaajien eläkkeitä. Kansaneläkejärjestelmä läheni muiden Pohjoismaiden kansaneläkejärjestelmiä: kansaneläkkeestä tuli tuloharkinnasta vapaa vähimmäiseläke. Joustavat eläkeikäjärjestelyt toteutettiin Suomen eläkejärjestelmissä 1980-luvun lopulla. (Niemelä 1994, 249–278.)

Kansaneläkeuudistuksen lisäksi Suomessa toteutettiin 1980-luvulla sairausvakuutuksen päivärahuudistus 1982 ja työttömyysturvauudistus 1985. Työmarkkinajärjestöistä SAK ja STK pääsivät sopimukseen päivärahuudistuksesta, ja se liitettiin vuoden 1981 tulopoliittisen sopimuksen sosiaalipaketiksi. Uudistuksessa päivä- ja äitiysrahat kaksinkertaistuivat, päiväraha tuli veronalaiseksi ja ensisijaiseksi työeläkkeisiin nähden. Työttömyysturvauudistus toteutettiin 1985 osana vuoden 1984 tulopoliittista sopimusta, jonka sisällöstä SAK ja STK olivat päässeet sopimukseen. Uudistuksessa työttömyysavustus ja työttömyyskorvaus muuttuivat ansioturvaksi ja perusturvaksi, niiden tasoa korotettiin ja ne tulivat veronalaiseksi tuloksi. (Niemelä 1993, 105–109.)

Poliittisten voimasuhteiden muutos ja tulopoliittikkaan siirtyminen vahvistivat 1960-luvun alussa aloitettua vakuutusmuotoisen sosiaaliturvan kehittämistä. Sosiaaliturva nivellettiin tiiviisti teollistamiseen pohjautuvaan kasvupoliittikkaan, jonka tavoitteena oli turvata Suomen kansainvälinen kilpailukyky ja rakentaa Suomesta länsimainen moderni hyvinvointivaltio. 1980-luvulla Suomessa jatkettiin sosiaalista modernisaatiota muista länsimaista poiketen ja Suomi saavuttikin sosiaaliturvassa muiden Pohjoismaiden tason.

## 6.2 Espanja: demokratiaan siirtyminen ja sosialistien valtaannousu 1975–1987

Espanjassa toisen maailmansodan jälkeinen pitkä talouskasvun kausi lopui vuosien 1973 ja 1979 öljykriiseihin. Epävakaat vuodet siirtymävaiheessa Francon diktatuurista demokratiaan vielä lisäsivät protektionistista politiikkaa. Siirtymävuosina 1970-luvun lopulla kasvu oli heikkoa, investoinnit vähenivät ja työttömyys kasvoi (Embassy of Spain 1995). Espanjan reaalin bruttokansantuote kasvoi keskimäärin vain 1,5 % siirtymäkaudella. Katkos oli äkillinen edellisiin kasvun vuosikymmeniin verrattuna. Se johtui osittain siitä, että vallanvaihdon aikana, 1970-luvun lopussa, espanjalaisten päättäjien huomio oli kiintynyt enemmän poliittisiin kuin taloudellisiin kysymyksiin. Minkäänlaista Suomea vastaavaa talouden elvytysohjelmaa ei rakennettu.

Erittäin tärkeä muutos Espanjan demokratiaan siirtymävaiheessa oli työmarkkinajärjestelmän murros. Francon ajan vakaat ja pysyvät työsuhteet murentuivat asteittain, ja työmarkkinoilla pyrittiin joustoihin sekä sääntelyn purkamiseen. Seurauksena oli työttömyyden paisuminen ja epävakaisten työsuhteiden lisääntyminen (ks. Lessenich 1994).

Pactos de la Moncloa -sopimukset olivat tärkeitä tapahtumia Espanjassa ensimmäisten vapaiden vaalien jälkeen vuonna 1977. Ne olivat puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen keskinäisiä sopimuksia demokratian vakiinnuttamisesta, palkkasulusta ja lakkojen välttämisestä. Niiden keskeinen idea oli yhteiskunnan modernisaation jatkaminen. Jos Francon loppukaudella voitiin puhua defensiivisestä modernisaatiosta, nyt oli kyse offensiivisestä modernisaatiosta (ks. Lessenich 1994). Sosiaalipolitiikkaa pyrittiin kehittämään niin, että Espanja saavuttaisi muiden Länsi-Euroopan maiden tason. Pyrkimyksenä oli universaalin, kaikki kansalaiset kattavan ja kaikki riskit huomioon ottavan sosiaaliturvajärjestelmän rakentaminen (Guillén 1992, 126–127). Tämä sosiaalinen modernisaatio ei ollut kuitenkaan sopusoinnussa työmarkkinoiden modernisaation kanssa (ks. Lessenich 1994, 237–238). Työttömyys ja epävakaat työsuhteet veivät pohjaa sosiaaliturvauudistuksilta. Kyse oli Espanjan siirtymäkauden eräästä keskeisestä ongelmasta.

Espanjan teollisuus ei kuitenkaan pystynyt sopeutumaan uusiin olosuhteisiin, ja inflaatio sekä työttömyys kasvoivat. Myös vaihtotaseongelmat ja valtion rahoitusongelmat pahentuivat. Näissä olosuhteissa tehdyt sopimukset eivät pitäneet ja työmarkkinasuhteet alkoivat rakoilla (Embassy of Spain 1995).

Keskusta-oikeistohallitus yritti ratkoa ongelmia talouden rationalisointiohjelman avulla. Palkkojen nousua pyrittiin hillitsemään ja tehottomia teollisuusaloja yritettiin karsia. Myös sosiaalikulustannusten nousua yritettiin vakaannuttaa (Moreno & Sarasa 1992, 20).

Siirtymäkaudella keskeinen oli organisatorinen uudistus, jossa perustettiin neljä uutta instituutiota hoitamaan eri sosiaaliturvan aloja. Myös terveysministeriö perustettiin vuonna 1981. Sosiaalietuuksissa kehitettiin työttömyysturvaa ja varhaiseläkkeitä. 1970-luvun lopulla eläkkeissä huomio suunnattiin pienimpien eläkkeiden korottamiseen, minkä takia avustusmenetelmä vahvistui eläketurvassa. Sosiaaliturvan kattavuus laajentui, sosiaalimenot kasvoivat, ja Espanja lähestyi muita OECD-maita. Eläkkeissä oli nähtävissä selvä rahoitusongelma, koska eläkeläisten määrä kasvoi vakuutusmaksujen maksajien määrää nopeammin. Eläkeläisten määrän kasvu johtui myös työkyvyttömyyseläkkeiden lisääntymisestä (Guillén 1996, 7). Niillä hoidettiin osittain työttömyysongelmaa, joka aiheutui ranskalaisen pysyvien työsuhteiden järjestelmän purkautumisesta (Lessenich 1994, 236). Työkyvyttömyyseläkkeiden määrän kasvun on tulkittu johtuneen myös työnantajien sekä työntekijöiden klientelistisistä suhteista (Almeda & Sarasa 1996, 164).

Virallisessa retoriikassa Espanjassa pyrittiin muiden OECD-maiden tasoon ja universaaleihin sosiaaliturvajärjestelmiin. Esimerkiksi vuoden 1978 perustuslaissa määriteltiin sosiaalivaltion periaatteet samoin kuin Saksan vuoden 1949 perustuslaissa. Espanjan perustuslain on nähty sisältäneen piirteitä avustusmenetelmästä, bismarckilaisesta vakuutusmenetelmästä ja täydentävistä yksityisvakuutuksista. Lain tärkeimpiä periaatteita oli kuitenkin desentralisaation periaate. Sen mukaan historiallisesti vahva ja keskittynyt valtio antoi ensimmäistä kertaa "historiallisille alueilleen", kuten Katalonialle ja Baskimaalle, omaa itsenäistä päätösvaltaa esim. koulutus- ja terveydenhoitokysymyksissä (Mangen 1996, 312). Käytännössä sosiaaliturvan muutos oli vain asteittainen, ja vanha dualistinen sosiaaliturvajärjestelmä säilyi siirtymäkaudella. Francon vanhan järjestelmän tietyt piirteet, kuten verojärjestelmä ja työmarkkinoiden jäykkyys, estivät sosiaaliuudistuksia. Toisaalta Francon loppukauden hyvä taloudellinen tilanne olisi mahdollistanut sosiaalisia uudistuksia (Guillén 1996).

Siirtymäkaudella sosiaalipolitiikan toimijat ja päätöksentekotapa muuttuivat. Guillénin (1996) mukaan Francon loppukauden viimeisinä vuosina syntynyt informaalinen neuvottelumekanismi sekä demokratian läpimurto vetivät mukaan päätöksentekoon uudet ryhmät, työntekijöiden ja työnantajien järjestöt sekä muut järjestöt. Toisaalta on otettava huomioon, että Francon diktatuurin perinteen pohjalta työnantajat olivat hyvin järjes-



täytyneitä. Ammattiyhdistysliike taas oli jakautunut sosialistiseen ja kommunistiseen suuntaukseen (Nieminen 1994, 62). Työmarkkinajärjestöjen ja valtion välinen sopimusmenettely auttoi sosiaaliturvan asteittaista laajentamista ja parantamista.

### *Sosialistien valtakausi 1982–1987*

Espanjan sosialistinen puolue (PSOE) saavutti koko maan laajuisen voiton vuoden 1982 vaaleissa. Vaalivoitto siirsi Espanjan sosialistien valtakautteen, ja pääministerin paikkaa hoiti puolueen puheenjohtaja Felipe Gonzales. Sosialistien valtakausi voidaan karkeasti jakaa kolmeen osaan: 1982–1987, 1988–1991 ja 1992–1996 (ks. Mangen 1996, 313). Ensimmäisenä kautena, 1982–1987, sosialistihallitus pyrki makrotaloudellisiin uudistuksiin, joiden kohteena olivat laivanrakennus sekä rauta- ja terästeollisuus. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteena oli offensiivisen modernisaation jatkaminen. Morenon ja Sarasan (1992) mukaan sosialistien vaaliohjelma vuonna 1982 perustui "ortodoksiselle" sosiaalidemokraattiselle linjaukselle. Se vaati uuskeynesiläistä talouspolitiikkaa, jossa kotimaista kysyntää lisättiin julkisten menojen ja sosiaalimenojen avulla. Hallituksessa talouspolitiikan johto siirtyi kuitenkin puolueen liberaalin siiven käsiin, minkä takia uuskeynesiläisyys sai väistyä. Syynä talouspolitiikan muutokseen on pidetty Ranskan kokemuksia; Mitterrandin sosialistien talouspolitiikka epäonnistui. Lisäksi Francon perustamat tuottamattomat teollisuusalat imivät taloudellisia resursseja (Moreno & Sarasa 1992, 20–21).

Talouspolitiikan suuntaan vaikuttivat myös Euroopan yhteisöjen organisaatiot. Talouspolitiikan tarkoituksena oli vähentää talouden tasapainottomuuksia, inflaatiota, työttömyyttä, budjetti- ja ulkomaan velkaa. Saneerausohjelman lopullisena tavoitteena oli valmistaa Espanjan talous Euroopan yhteisön jäsenyyteen. Kolmivuotisen sopeutumisen jälkeen Espanja liittyi Euroopan yhteisöön vuonna 1986 (Embassy of Spain 1995).

Sosialistien ensimmäinen kausi ei sisältänyt moniakaan sosiaalisia uudistuksia. 1980-luvun puolivälissä uudistettiin eläkejärjestelmää ja terveydenhuoltoa. Vuoden 1985 eläkeuudistuksessa tehtiin heikennyksiä aikaisempaan käytäntöön verrattuna. Vanhuuseläkkeen saamiseksi edellytettiin, että työntekijä on maksanut vakuutusmaksuja vähintään 15 vuoden ajalta, kun aikaisemmin aikaraja oli ollut 10 vuotta. Lisäksi eläke laskettiin 8 viimeisen vuoden palveluksesta aikaisemman kahden vuoden sijasta (Guillén 1996).

Terveydenhuoltouudistuksessa olivat vastakkain vanhan bismarckilaistyyppisen mallin edelleen kehittäminen tai brittiläistyyppisen kansallisen kattavan mallin rakentaminen. Vasemmistopuolueet, ammattiyhdistysliike ja kuluttajaorganisaatiot olivat brittiläisen kattavan mallin takana. Lääkärijärjestöt, yksityiset organisaatiot ja konservatiiviset puolueet puolustivat vanhaa bismarckilaista mallia (Almeda & Sarasa 1996, 166). Sosialistinen hallitus alkoi valmistella asiaa brittiläisen mallin pohjalta.

Terveydenhuoltouudistuksen etenemisen tielle tuli kuitenkin esteitä usealta suunnalta. Sosialistihallituksen sisältä arvosteltiin uudistuksen rahoitusta. Osa ministereistä ei ollut valmis hyväksymään esityksen rahoitusta suoraan valtion budjetista. Myös Espanjan kansalliset vähemmistöt arvostelivat esitystä. Katalonia ja Baskimaa katsoivat esityksen kaventavan niiden omaa päätösvaltaa. Lääkärit ja konservatiivit pyrkivät varmistamaan yksityisen sektorin aseman uudistuksessa (Guillén 1996).

Neuvotteluiden jälkeen esityksestä päästiin kompromissiin ja laki saatettiin voimaan sosialistien enemmistön turvin. Uudessa järjestelmässä pyrittiin brittiläisen mallin mukaiseen universalismiin asteittain. Järjestelmän rahoitus perustui valtion budjetin ulkopuoliseen sosiaaliturvarahastoon, ja organisaatio pohjautui alueelliseen hajautukseen. Eri osapuolten näkemykset tulivat kompromississa selvästi otetuksi huomioon.

Tiukimmin konservatiivit vastustivat sosialistihallituksen koulutuksen uudistamissuunnitelmia. Erityisesti katolinen kirkko vastusti uudistuksia. Tästä huolimatta sosialistit uudistivat Espanjan koulujärjestelmää, ja valtiollinen koulujärjestelmä laajentui tunnustuksellisen järjestelmän kustannuksella (Almeda & Sarasa 1996, 166–167).

### **6.3 Yhteenveto**

OECD-maiden toisen maailmansodan jälkeinen yhtäjaksoinen talouskasvu päättyi vuoden 1973 ja vuoden 1979 öljykriisiin. Öljykriisien hintashokit toimivat tavallaan pitkän talouskasvun päättymisen taustalla, mutta eivät olleet taantumien varsinaisia syitä. Taloustaantumasta pyrittiin selviämään elvyttämällä mm. yritystoimintaa ja kasvattamalla julkista sektoria. Julkisten menojen osuus BKT:stä kasvoi Suomessa ja Espanjassa erittäin nopeasti vuosina 1973–1979, mutta siitä huolimatta julkisten menojen osuus BKT:stä jäi näissä maissa huomattavasti alle OECD-maiden keskiarvon (44 %). Vasta 1980-luvun lopussa Suomi lähes saavutti OECD-maiden keskiarvon ja Espanjakin alkoi lähestyä sitä. (Mäki 1995, 12–30 ja 98.)

Kasvua tukevalla finanssipolitiikalla pyrittiin OECD-maissa vaimentamaan heikentyneen talouden seurausvaikutuksia, mutta siitä huolimatta työttömyyttä ei kyetty pienentämään öljykriisiä edeltäneelle tasolle. 1970-luvun murrokselle oli joukkotyöttömyyden ohella ominaista työn tuottavuuden kasvun väheneminen, mikä johtui lähinnä yhteiskunnan palveluvaltaistumisesta. (Kosonen 1995, 27; Leppänen & Romppanen 1995, 20–22.)

Suomessa selvittiin 1970-luvun taloustaantumasta melko nopeasti lähinnä laajentuneen Neuvostoliiton kaupan ansiosta. Suomessa talouskasvu jatkui – toisin kuin useissa Länsi-Euroopan maissa – melko nopeana 1980-luvulla. Julkista sektoria laajennettiin ja sosiaaliturvaa parannettiin niin, että Suomi saavutti sosiaaliturvassa OECD-maiden keskitason. Sosiaalivakuutusta uudistettiin parantamalla kansaneläke- ja työeläketurvaa. Lisäksi parannettiin sairausvakuutuksen päivärahaetuuksia sekä uudistettiin työttömyysturva. Niin ikään korotettiin lapsiperheiden tuloturvaa ja parannettiin terveys- ja sosiaalipalveluja, minkä voidaan nähdä heijastavan pohjoismaisen hyvinvointivaltion erityisluonnetta (Tuomala 1997, 339–341).

Näiden sosiaalisten uudistusten toteuttamisen mahdollisti Suomen siirtyminen tulopolitiikan kaudelle 1968, kun vuoden 1966 eduskuntavaalien myötä oli luotu poliittiset edellytykset valtion ja työmarkkinajärjestöjen kiinteälle yhteistyölle. Tällä kaudella sosiaaliturvaa koskevat ratkaisut tehtiin kansallisen eheyttämisen pohjalta työmarkkinajärjestöjen, laajapohjaisten hallitusten ja tasavallan presidentin myötävaikutuksella. Sosiaalipolitiikassa tämä merkitsi lähinnä palkansaajien ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittämistä. Sosiaalinen modernisaatio onkin nähtävä Suomessa osana kansalliseen eheyttämiseen pyrkivää ja teollistamiseen pohjautuvaa kasvupolitiikkaa, jonka tehtävänä oli turvata Suomen kansainvälinen kilpailukyky ja rakentaa Suomesta moderni teollistunut hyvinvointivaltio.

Espanjan talouskasvu hidastui 1970-luvun alun öljykriisin jälkeen. Epävakaat vuodet siirtymävaiheessa Francon diktatuurista demokratiaan merkitsivät, että talouskasvu 1970-luvun lopulla oli heikkoa, investoinnit vähenivät ja työttömyys kasvoi. Francon ajan vakaat ja pysyvät työsuhteet murenivat asteittain, mikä merkitsi työttömyyden nopeaa kasvua ja heijastui työkyvyttömyyseläkkeiden määrän kasvuun. Työttömyyden kasvu johtui osin myös siitä, että päähuomio kiinnitettiin enemmän poliittisten ja valtiollisten järjestelmien uudistamiseen kuin talouskehitykseen. Toisin sanoen huomio kiinnitettiin enemmän institutionaaliseen kuin taloudelliseen modernisaatioon.

Ensimmäisten vapaiden vaalien jälkeen 1977 poliittiset puolueet ja työmarkkinajärjestöt sopivat poliittisten ja valtiollisten järjestelmien uudis-

tamisesta. Niiden keskeisenä tavoitteena oli luoda mekanismeja, jotka mahdollistivat yhteiskunnan uudenaikaistamisen jatkamisen. Sopimusmenettelyn myötä Espanja siirtyi askeleen kohti Euroopan ydinmaiden työmarkkinajärjestelmiä. On otettava kuitenkin huomioon, että työnantajien järjestäytymisaste oli korkea, kun taas ammattiyhdistysliikettä rasitti poliittinen kahtiajako. Sosialistien noustua valtaan vuoden 1982 valtiollisten vaalien jälkeen Espanjassa pyrittiin toteuttamaan keynesiläistä talouspolitiikkaa, jonka mukaan kotimaista kysyntää lisättiin julkisten menojen ja sosiaalimenojen avulla. Kuitenkin Ranskassa Mitterrandin sosialistisen talouspolitiikan epäonnistuminen vaikutti Espanjan sosialisteihin niin, että he muuttivat talouspolitiikkaa keynesiläisyydestä liberalistiseen suuntaan.

Talouspolitiikan suunnanmuutokseen vaikutti myös Espanjan talouden sopeuttaminen EY:n jäsenyyteen, johon Espanja liittyi 1986. Sosiaaliturvaa ei paljoa uudistettu. Ainoastaan uudistettiin terveydenhuoltojärjestelmä, joka perustuu asteittain saavutettavaan brittiläistyypiseen universalismiin. Järjestelmän rahoitus perustui valtion budjetin ulkopuoliseen sosiaaliturvarahastoon, ja organisaatio pohjautui alueelliseen hajautukseen. Alueellinen desentralisaatio heijasti sosialistihallituksen politiikkaa, jossa eri alueille, esim. Katalonialle ja Baskimaalle, pyrittiin antamaan itsenäistä päätösvaltaa. Osittain desentralisaatio perustui myös kansallisten vähemmistöjen vaatimuksiin.

## 7 YHDENTYMISEN JA MURROKSEN KAUSI

Talouksien globalisoitumisen tunnusmerkit lisääntyivät 1980- ja 1990-luvuilla, ja ne on koskeneet sekä tuotanto- että rahamarkkinoita. Erityisesti raha- ja valuuttamarkkinoilla kansainvälinen vaikutus on tullut keskeiseksi. Kansainvälisessä politiikassa Neuvostoliiton hajoaminen muutti vanhan kaksinaapaisen järjestelmän yhä selvemmin Yhdysvaltojen johtamaksi maailmanjärjestykseksi. Globalisoituminen on ollut yhteydessä myös ideologisen tason muutokseen niin, että uusliberalistinen ajattelu on nousut perinteisen hyvinvointivaltioideologian haastajaksi eri puolilla.

Suomessa taloutta liberalisoitiin ja raha- ja luottomarkkinat vapautettiin melko äkillisesti 1980-luvun puolivälissä. 1990-luvulla Suomi koki syvän talouslaman. Vuosikymmentä leimasivat pankkikriisi, joukkotyöttömyys, vanhojen talousinstituutioiden häviäminen, julkisen talouden velkaantuminen ja neuvostokaupan romahdus. Suomi liittyi myös Euroopan unioniin 1990-luvulla. Suomen tulopoliittinen järjestelmä ei ole osoittanut heikentymistä, vaikka se on joutunut sopeutumaan uusiin globalisoituneisiin oloihin. Suomen talouslama on saatu oikaistuksi 1990-luvun lopulla, mutta työttömyys ja julkisen talouden alijäämä ovat edelleen talouden perusongelma.

EY:hyn liittyminen sopeutti Espanjan taloutta eurooppalaiseen kilpailuun. Protektionismia pyrittiin karsimaan, ja ulkomaiset yritykset korvasivat espanjalaisia monilla aloilla. Talouden uudistaminen oli kuitenkin hankalaa, ja talouskriisit, rahan arvon lasku sekä kasvava työttömyys olivat ongelmallisia. Työttömyys on ollut Espanjan talouden ongelma jo pitkän aikaa, ja työttömyyden erikoispiirre on sen pitkäaikaisuus.

Sosialistihallituksen ja ammattiyhdistysliikkeen väliset kiistat johtivat työmarkkinoiden järjestelyiden purkautumiseen. Espanja siirtyi kohti hajaannusta, jossa valtion ja etujärjestöjen väliset suhteet olivat satunnaisia. Myös työmarkkinajärjestöjen suhteet muuttuivat. Työnantajat eivät enää tukeneet keskitettyjä sopimuksia. Muutoksessa taustana olivat talouden uudelleen organisoiminen ja Euroopan integraatio. Tässä on selvä ero suomalaiseen työmarkkinapolitiikkaan, sillä Suomessa keskitetyt työmarkkinasopimukset ovat pitäneet pintansa ulkoisten olosuhteiden muutoksesta huolimatta.

## 7.1 Espanja: murros 1988 –

### *Sosialistien toinen kausi*

Sosialistihallituksen tiukka talouspolitiikka suuntasi resursseja teollisuuden uudistamiseen eikä sosiaaliin uudistuksiin, kuten ammattiyhdistysliike oli toivonut. Tämä kiristi ammattiyhdistysliikkeen ja sosialistihallituksen välejä 1980-luvun lopussa. Myös se, että sosialisteja lähellä oleva ammattiyhdistysliike (UGT) menetti jäseniä kommunistijohtoiselle ammattiyhdistysliikkeelle (CCOO), kiristi välejä (Moreno & Sarasa 1992, 22; Almeda & Sarasa 1996, 163). Hallituksen ja ammattiyhdistysten riita johti yhden päivän yleislakkoon vuonna 1988 ja Francon ajan jälkeen rakennettujen työmarkkinajärjestelyiden purkautumiseen.

Espanjassa valtion ja etujärjestöjen väliset suhteet olivat enemmän satunnaisia kuin pysyviä. Myös etujärjestöjen väliset suhteet muuttuivat. Työnantajat katsoivat asemansa vahvistuneen niin, ettei keskitettyjä sopimuksia enää tarvittu palkkakehityksen hillitsemiseen. Lisäksi työnantajien vaatimusten painopiste siirtyi palkankorotusten ja inflaation vastustamisesta talouden uudelleenorganisointiin, kansainväliseen kilpailukykyyn ja Euroopan integraation tuomien haasteiden painottamiseen (Nieminen 1994, 64).

Kuitenkin ammattiyhdistysliikkeen painostustoimet yhdessä talouskasvun kiihtymisen kanssa vuosina 1986–1989 muuttivat sosialistihallituksen politiikan sosiaaliturvan kehittämisen kannalle (Almeda & Sarasa 1996, 163–164).

Guillénin (1996) mukaan Espanjan sosialistien sosiaalipoliittisia tavoitteita kuvaa neljä määrettä: kattavuus, hajautus, avustus ja kustannustietoisuus. Tavoitteita ei kuitenkaan toteutettu jokaisella sosiaaliturvan sektorilla samalla tavalla. Terveystieteiden hoito hajautettiin alueellisesti ja sen kattavuus oli lähes universaali. Kustannusten hillintä sen sijaan onnistui heikommin. Sosiaalipalveluita parannettiin ja hajautettiin. Perinteinen sosiaalivakuutus on pysynyt valtion keskushallinnon käsissä, ja sosiaalivakuutuksen kattavuutta on laajennettu avustusperiaatteen pohjalta. Avustustyyppisiä lisiä on liitetty mm. perhe-etuuksiin, työttömyyskorvauksiin ja eläkkeisiin (Guillén 1996, 16).

Vuoden 1988 yleislakon jälkeisissä neuvotteluissa hallitus lupasi ammattiyhdistysliikkeelle parannuksia, ja tällä perusteella eläkkeet sidottiin elinkustannusindeksiin ja vähimmäiseläkkeitä pyrittiin nostamaan vähim-

mäispalkkojen tasoon. Espanjan eläkejärjestelmä siirtyi kohti universalis-  
mia vuonna 1990, kun siihen lisättiin avustusperiaatteinen, tuloharkintai-  
nen eläke. Tämä eläke kohdistui niihin vanhuksiin ja työkyvyttömiin, jotka  
jäivät muiden sosiaaliturvaetuuksien tai vakuutusperiaatteisen eläkejär-  
jestelmän ulkopuolelle. Se yhdisti vanhat, enemmän huoltoperiaatteiset li-  
säetuedet (Guillén 1996; Almeda & Sarasa 1996, 165).

### *Sosialistien kolmas kausi*

1990-luvulla sosialistit eivät ole uudistaneet sosiaaliturvajärjestelmiä. Pää-  
huomio on kiinnitetty talouden uudistamiseen. Talouskasvun hidastumi-  
nen, työttömyys, työmarkkinoiden sääntelyn purkautuminen ja väestön  
vanheneminen ovat olleet keskeiset huolenaiheet. Kiistat konservatiivien  
ja uudistajien välillä sekä korruptioskandaalit ovat heikentäneet sosialis-  
teja, mutta ne ovat antaneet Gonzalesille mahdollisuuden pitää puolueen-  
sa vasemmistosiiven kurissa. Vuoden 1993 jälkeen Maastrichtin sopimuk-  
sen konvergenssikriteerit ovat tulleet talouspolitiikan tärkeimmäksi asiaksi,  
minkä takia Gonzalesin hallitus on joutunut noudattamaan tiukkaa budjet-  
tipolitiikkaa (Embassy of Spain 1995; Almeda & Sarasa 1996; Mangen  
1996).

Sosialistihallitus pyrki myös elvyttämään "sosiaalista kumppanuutta"  
ammattiyhdistysliikkeen kanssa kuitenkin siinä onnistumatta. Seurauk-  
sena on ollut kiistanalainen lakko- ja työmarkkinoiden deregulaa-  
tiosäännöstö (Mangen 1996, 313). Näin työmarkkinajärjestelmää liberali-  
soitiin, mikä edisti pluralismin vakiintumista Espanjan etujen välitysmuoto-  
na. Kaikkiaan hallitus on joutunut tasapainoilemaan hyvinvointivaltion ke-  
hittämiskaavojen ja talouden globalisoitumispaineiden välissä. Maail-  
mantalouden paineista on esimerkki syksyiltä 1994, jolloin hallitus ja oppo-  
sitiopuolueet tyrmäsivät yksimielisesti Kansainvälisen valuuttarahaston  
esityksen sosiaalivakuutusetuksien leikkaamisesta (Mangen 1996; Laiti-  
nen 1996).

Vaikka sosiaalipoliittisia uudistuksia ei ole tehty paljoakaan, 1990-  
luvun puolivälissä espanjalaisen sosiaalipolitiikan suunnasta on ollut kol-  
menlaisia näkemyksiä puolueiden kesken. Sosialistien ja muiden va-  
semmistopuolueiden mielestä sosiaalipolitiikkaa tulisi kehittää universalis-  
tiseen suuntaan ja kiinnittää erityistä huomiota sosiaalisesti syrjäytyneiden  
asemaan. Keskustan puolueiden, ne edustivat pääosin Kataloniaa ja Bas-  
kimaata, mukaan sosiaalietuuksia ei tulisi leikata kovalla kädellä, mutta

EMUn konvergenssikriteerit tuli ottaa huomioon sosiaalimenoja rajoittavina tekijöinä. Oikeistolainen kansanpuolue ja työnantajajärjestö kannattivat sosiaaliturvan leikkauksia ja yksityistämisen lisäämistä sosiaalisektorilla (Almeda & Sarasa 1996, 172).

Erilaisista kannoista huolimatta puolueet tekivät helmikuussa 1995 sopimuksen "Pacto de Toledo", jossa ne vakuuttivat uskollisuuttaan nykyiselle sosiaaliturvajärjestelmälle. Toledon sopimuksen mukaan lakisääteinen, vakuutusperiaatteinen järjestelmä olisi sosiaalivakuutuksen runko, ja vakuutusperusteista järjestelmää täydentäisivät verorahoitteiset, avustusperiaatteiset järjestelmät. Eläkkeissä Toledon suositukset merkitsisivät lakisääteisten eläkkeiden vähimmäisvakuutusaikojen ja eläkkeiden määrätymisperusteiden pidentämistä ja eläkeiän nostamista 70 vuoteen. Vapaaehtoisissa eläkkeissä suositus merkitsisi pyrkimystä edistää työnantajakohorttaisten, rahastoivien eläkejärjestelmien perustamista. Työntajakohorttaisia eläkkeitä säätelee vuodelta 1989 oleva lainsäädäntö (Almeda & Sarasa 1996, 171–173; Laitinen 1996, 68).

### *Sosialistien valtakauden loppu*

Sosialistit hävisivät maaliskuussa 1996 toimitetut Espanjan parlamenttivaalit ja valta siirtyi oikeistolaisella kansanpuolueelle, Partido Popularille. Kansanpuolue joutui hallitusta muodostaessaan tukeutumaan alueellisiin pienpuolueisiin, ja oikeistohallitusta on yleisesti pidetty liian heikkona viemään läpi kovinkaan suurta sosiaalisektorin muutosohjelmaa. Lisäksi kansanpuolue ainakin vaaliohjelmassaan sitoutui nykyisen sosiaaliturvamallin ja terveydenhuoltojärjestelmän säilyttämiseen. Näin työnantajatahojen toivomukset suurista rakennemuutoksista voivat jäädä toteutumatta. Eläkejärjestelmän uudistamista puolue kuitenkin ajaa. Siinä sen tavoite on yhdenmukainen sosialistien kanssa (HS 2.3.1996, 4.3.1996, 5.3.1996; Veckans Affärer 9/1996).

Espanjan sosiaaliturvajärjestelmä säilytti dualistisuutensa myös sosialistien kaudella. Valtiollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän rinnalla ovat useat professionaaliset järjestelmät. Sosiaalivakuutus jakautuu yleiseen järjestelmään, joka kattaa yli 2/3 vakuutusmaksun maksajista, ja ainakin viiteen erilliseen järjestelmään, jotka kattavat maatalouden työntekijät, kaivostyöntekijät, merimiehet, kotitalouksien palvelijat ja yrittäjät (OECD 1996, 81–82). Myös julkisen sektorin työntekijöillä on oma järjestelmänsä. Viime vuosikymmenen kuluessa valtiollinen sosiaalivakuutus on kuitenkin



muuttunut universalistisempaan suuntaan. Näin tapahtui erityisesti terveydenhuoltojärjestelmässä, mutta myös sosiaalivakuutuksessa avustusperiaatteiset osat vahvistivat universalismia. Samalla avustusperiaatteen lisääntyminen on hieman murentanut vakuutusmaksurahoituksen valtasemaa espanjalaisen sosiaalivakuutuksen rahoitusjärjestelmässä.

Sosialistinen puolue PSOE oli sosiaaliturvan muutoksen keskeinen toimija aina 1980-alusta lähtien. Sosialistien päätavoite oli Espanjan taloudellinen ja sosiaalinen modernisaatio. Taloudellisen modernisaation tavoitteina oli uudenaikaistaa Espanjan teollisuutta ja kytkeä maa EY:hyn. Sosiaalisen modernisaation tavoite oli saavuttaa Länsi-Euroopan maiden sosiaaliturvataso sekä pystyttää universaalinen sosiaaliturvajärjestelmä. Taloudellinen ja sosiaalinen modernisaatitavoite joutuvat usein toistensa kanssa ristiriitaan, koska tiukka vyökiristyspolitiikka ei mahdollistanut sosiaalista uudistamista. Talouspolitiikan ohella myös poliittinen modernisaatio, poliittisen järjestelmän demokratisoiminen, veivät huomiota pois sosiaaliturvan universalismitavoitteesta.

Universalismitavoitteen saavuttamista vaikeutti myös se, että työmarkkinajärjestelmässä ei kyetty aikaansaamaan laajaa työmarkkinasopimista Suomen tapaan. Sopimisen epäonnistumiseen vaikutti osittain myös sen taustamuuttujien puuttuminen. Espanjan yhteiskuntarakenne, poliittiset traditiot ja ammattiyhdistysliikkeen rakenne olivat liian hajanaisia ja jakautuneita keskitetyn kolmikantasopimisen pystyttämiseen (vrt. Nieminen 1994, 103). Työmarkkinajärjestelmä siirtyi hajaannuksen suuntaan 1980-luvun lopussa. Työnantajien kiinnostus keskitettyihin sopimuksiin jäi heikoksi, ja myös sosialistihallitus riitautui ammattiyhdistysliikkeen kanssa useamman kerran. Liberalisointipolitiikka, maailmantalouden vaihteluiden voimakas heijastuminen Espanjan talouteen ja työnantajien muuttunut toiminta ovat vahvistaneet hajanaista etujen välitystapaa.

Myös ammattiyhdistysliike hidasti jossain mielessä universalismin kehitystä. Ammattiyhdistysliike puolusti painokkaasti omia ammatillisia sosiaalivakuutuksiaan (Guillén 1996) ja asettui näin sosialistihallituksen uudistamissuunnitelmien tielle. Erityisesti kommunistijohtoinen ammattiyhdistysliike puolusti voimakkaasti ammatillisia järjestelmiään. Guillénin mukaan tässä kehityksessä toistuu se opetus, jonka mukaan vakuutusperiaatteisilla järjestelmillä on vahva legitimitetti yleisön/edunsaajien keskuudessa.

## 7.2. Suomi: sopeutuva tulopolitiikka 1990 –

1990-luvun alun kansainvälisen talouslaman ja Neuvostoliiton hajoamisen myötä tapahtuneen idänkaupan romahduksen seurauksena Suomen talous ajautui poikkeuksellisen syvään lamaan. Bruttokansantuote laski vuosina 1991–1993 vuoteen 1990 verrattuna 11,5 %. Työttömyys kasvoi huomattavasti: kun vuonna 1990 työttömyysaste oli 3,4 %, niin vuoden 1991 lopussa se oli noussut jo 13,6 %:iin ja oli suurimmillaan 21,8 % vuonna 1993. Suomen työttömyysaste läheni Espanjan työttömyysastetta. Vaikka lamasta selvitettiin Suomessa 1990-luvun puolivälissä, niin työttömyys ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on pysynyt suurena. Lama ja sen aiheuttama työttömyys ovat heikentäneet julkisen talouden tasapainoa pitämällä valtionvelan suurena ja ovat kasvattaneet julkisten menojen kansantuoteosuutta, mikä on aiheuttanut paineita sosiaalimenojen supistuksiin. (Mäki 1995, 90 ja 106–110; Kiander 1997; 479–492.)

Lisäksi Suomen liittyminen 1995 Euroopan unioniin on luonut paineita julkisten menojen vähentämiseen ja saattaa heijastua välillisesti myös sosiaaliturvan rahoitukseen. Edelleen väestön ikääntyminen 2000-luvun alkupuolella ja varhainen eläkkeelle siirtyminen ovat merkinneet sitä, että sosiaalivakuutuksen, erityisesti eläkevakuutuksen, rahoitusta on pyritty sopeuttamaan muutoksiin. (KM 1991/41.)

Porvari- ja sinipunahallitusten toteuttamat sosiaalimenojen supistukset ovat heijastuneet sosiaalivakuutukseen. Eläkemenoja on pyritty sopeuttamaan jäädyttämällä eläkkeiden indeksikorotuksia ja korottamalla varhaiseläkkeen ikärajaa. Työmarkkinajärjestöjen välisellä sopimuksella yksityisen ja julkisen alan työeläkkeiden rahoituspohjaa laajennettiin niin, että 1993 työntekijät alkoivat maksaa työeläkemaksua. Vuoden 1995 alusta valtion ja kuntien vanhuuseläkeikää korotettiin 63 vuodesta 65 vuoteen, eläkkeiden karttumisprosentti alennettiin 1,5 %:iin ja eläkkeiden tavoitetasoa laskettiin 66 %:sta 60 %:iin. Nämä muutokset merkitsivät sitä, että valtion ja kuntien eläkkeet yhtenäistettiin työeläkejärjestelmän kanssa. (Lämsä 1997, 250; Wuolijoki 1997, 264–265.)

ETA-sopimuksen takia kansaneläke muutettiin asumisajan mukaan määräytyväksi 1994. Kansaneläkkeen pohjaosasta tuli vuonna 1996 eläkevähenteinen. (Tuomisto 1997, 178–179.)

Kansaneläkkeiden lisäksi työeläkkeissä tapahtui muutoksia myös vuonna 1996. Eläkepalkan laskutapa muutettiin määräytyväksi 10 viimeisen vuoden ansioiden mukaan. Lisäksi vanhuuseläkkeiden indeksiturvaa muutettiin ottamalla käyttöön ns. taitettu indeksi. (Puro 1997, 652–655.)

Eläkevakuutuksen lisäksi myös sairausvakuutusmenoja sopeutettiin. Sairausvakuutuksen päivärahan määrää pienennettiin ja omavastuu-aikaa pidennettiin. Vuoden 1996 alussa sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha poistui ja päiväraha muuttui kokonaan työansoiden mukaan määräytyväksi. (HE 124/1995.) Työttömyysturvajärjestelmää uusittiin 1994, jolloin otettiin käyttöön uusi tukimuoto, tarveharkintainen työmarkkinatuki. Ansiosidonnaisen päivärahan työssäolo-ehdoja pidennettiin, peruspäivärahalle asetettiin työssäolo-ehdo sekä enimmäismaksuaika. (Ruotsalainen 1998, 109–113).

1990-luvulla tehtyjen muutosten vaikutuksesta Suomen sosiaalivakuutusjärjestelmät muuttuivat entistä ansiosidonnaisemmiksi ja tarveharkintaisemmiksi. Suomen sosiaalivakuutus tuli sidotuksi tiiviimmin työhön, ja se läheni tältä osin mannereurooppalaista sosiaalivakuusajattelua. Supistukset eivät kuitenkaan muuttaneet Suomen sosiaalivakuutuksen perusrakennetta, joka pohjautuu edelleen lakisääteiseen vähimmäis- ja ansioturvaan. 1990-luvun kehitys osoittaa myös sen, että tulopoliittinen mekanismi, joka tuotti monet suomalaisen sosiaalivakuutuksen uudistukset taloudellisen kasvun aikana, on pystynyt sopeuttamaan sosiaalivakuutusta myös hidastuvan kasvun oloihin.

### 7.3 Yhteenveto

OECD-maissa 1990-luvun talouslama taittui vuosikymmenen puoliväliin mennessä. Talouksien globalisoituminen lisääntyi, ja se heijastui myös työmarkkinoihin muutoksina. Euroopan maissa lamasta palautuminen on ollut hidasta, sillä laman vuoksi maiden julkiset taloudet olivat velkaantuneet kovasti ja työttömyys oli kasvanut suureksi. Monet maat kamppailivat edelleen julkisen velan ja joukkotyöttömyyden kierteessä. Euroopan integraatio syvenee, kun valtiot valmistautuvat täyttämään Euroopan rahaja talousliiton ehtoja. Tämän lisäksi väestön ikääntyminen on luonut paineita maiden julkisten menojen ja sosiaaliturvan leikkauksiin. (Mäki 1995, 82–85; Leppänen & Romppanen 1995, 1–9; STM 1997, 6–7.)

Espanjassa sosialistit yrittivät uudistaa sosiaaliturvajärjestelmiä universalismin suuntaan. Tässä tavoitteessa he eivät kuitenkaan onnistuneet kuin ainoastaan terveydenhuollossa, joka hajautettiin alueellisesti ja tuli kattavuudeltaan universaaliksi. Sosialistien sosiaaliturvauudistusten edistämistä vaikeutti sosiaaliturva- ja talousuudistusten välinen ristiriita, joka

päättyi talousuudistusten voittoon. Kyse oli taloudellisten ja sosiaalisten modernisaatiotavoitteiden välisestä kiistasta. Sosiaalista modernisaatiota vaikeuttivat osin 1990-luvun talouslamasta johtuva talouskasvun hidastuminen, suuri työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys sekä väestön ikääntyminen. Universaalisuustavoitteiden epäonnistumiseen vaikutti myös se, että työmarkkinajärjestöt eivät kyenneet tiiviiseen yhteistyöhön valtion kanssa kuten Suomessa, vaan Espanjassa siirryttiin kohti hajaannusta.

Tästä huolimatta puolueet tekivät sosiaalivakuutusjärjestelmästä sopimuksen vuonna 1995, ja siinä ne vakuuttivat uskollisuutta nykyiselle sosiaalivakuutukselle, joka perustuu lakisääteiseen vakuutukseen ja sitä täydentävään valtion rahoittamaan avustusjärjestelmään. Näin Espanjassa säilyi sosiaalivakuutuksessa dualistisuus. Uudistus lähentää sosiaalivakuutuksen periaatteita ja työnjakoa suomalaisen mallin suuntaan. On kuitenkin otettava huomioon, että eurooppalaisessa vertailussa Espanjan eläkejärjestelmän vakuutusperiaatteisten osien korvaavuustasot ovat korkeita mutta avustusperiaatteisten osien korvaavuustasot ovat matalia (ks. Ferrera 1996, 20). Avustustyyppisten osien matalat korvaavuustasot erottavat Espanjan esimerkiksi Pohjoismaista.

1990-luvun talouslama ja Neuvostoliiton hajoamisen myötä tapahtunut idänkaupan romahdus johtivat Suomen talouden poikkeuksellisen syvään lamaan. Suuri työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, kuten Espanjassakin, järkytti julkisen talouden tasapainoa pitämällä valtionvelan suurena. Lisäksi Suomen liittyminen 1995 EU:hun on luonut paineita myös julkisten menojen supistamiseen. Nämä ovat aiheuttaneet yhdessä väestön ikääntymisen kanssa paineita sosiaaliturvaan. Eläkevakuutuksessa työeläkkeiden rahoituspohjaa laajennettiin, julkisen alan ansioeläkkeet yhdenmukaistettiin yksityisen alan ansioeläkkeiden kanssa, ja kansaneläke muutettiin kokonaan eläkevähenteiseksi. Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha poistettiin ja päivärahaetuuksia pienennettiin. Lisäksi työttömyysturvajärjestelmää uusittiin ottamalla käyttöön uusi tarveharkintainen etuus ja myös etuuksia pienennettiin.

1990-luvulla tehtyjen muutosten myötä Suomen sosiaalisessa modernisaatiossa on tapahtunut siirtymää 1980-luvun perusturvan kehittämisestä ja tarveharkinnan purkamisesta ansiosidonnaiseen ja tarveharkintaiseen sosiaaliturvaan. Kuitenkin sosiaalivakuutuksen perusrakenne – vähimmäis- ja ansioturvan yhdistelmä – on säilynyt. Suomen sosiaaliturva on osin lähentymässä mannereurooppalaista työhön sidottua sosiaaliturvaajattelua. Työn korostaminen sosiaaliturvaajattelussa on yhdensuuntainen Espanjankin kehityksen kanssa. Toisaalta Espanjassa on viime vuo-

sikymmenten kuluessa kehitetty myös työstä riippumattomia, avustustyyppisiä sosiaalivakuutusetuksia.

## 8 SOSIAALINEN MODERNISAATIO ESPANJASSA JA SUOMESSA

### *Modernisaatiopolut*

Arvidssonin et al. (1994, 122–131) mukaan aatehistoriallisesti varhaisessa eurooppalaisessa modernisaatiossa voidaan erottaa kolme tai neljä erilaista aaltoa. Ensimmäinen aalto oli renessanssi, joka mursi keskiajan kollektivismiin ja staattisuuteen. Renessanssia seurasi reformaatio, joka täydensi renessanssin aateperintöä nimenomaan korkean työmoraalin vaatimuksella.

Kolmas modernisaatioaalto oli valistusfilosofia. Valistusajattelu hallitsi 1700-lukua, ja se kulminoitui Ranskan vallankumoukseen. Näin modernisaation yhteiskunta- ja ihmisenäkemykseen lisättiin jälleen uusi ulottuvuus, rationalismi (Arvidsson et al. 1994, 125). Muutosta voidaan kuvata demokratisoitumiseksi mutta myös sekularisoitumiseksi: kulttuuri- ja yhteiskuntaelämän vapautumiseksi niiden sidonnaisuudesta kirkkoon ja uskontoon. Tähän liittyi, kuten todettua, yhteiskuntien rationalisoituminen, hengessä, jonka puhtainta muotoa edusti tiede (von Wright 1987, 66–67). Valistuksessa otettiin myös pitkä harppaus kohti sitä modernisaatioprosessin puolta, jota Max Weber on kutsunut ”lumouksen häipymiseksi maailmasta” (ks. Liedman 1997, 454–458). Järkeä nousee yhteiskunnan ja ihmisen toiminnan mittapuuksi.

Modernisaation neljäs askel Euroopassa on teollistumisen (ns. toinen teollinen vallankumous) aiheuttama maaseudun köyhän väestön muutto kaupunkeihin. Prosessi muutti huomattavalla tavalla väestön enemmistön elinehtoja ja tulevaisuuden näkymiä. Se vaikutti 1800-luvun lopun ja vuosisadanvaihteen kulttuuriin ja politiikkaan, joissa muutoksen sosiaalinen ja poliittinen hallinta oli keskeinen teema.

Toinen teollinen vallankumous levisi Manner-Eurooppaan, ja Saksa ja Pohjoismaat tulivat sen vaikutuspiiriin. Teollistuminen vaikutti myös perifeerisiin alueisiin kuten Etelä-Eurooppaan ja suureen osaan Venäjää, ja niiden traditionaaliset rakenteet joutuivat ulkoisen paineen puristuksiin.

Teollistuminen kytkeytyi voimakkaaseen kaupungistumiseen sekä kollektiivisten rakenteiden ja instituutioiden syntymiseen. Kaupungeista tuli yhteiskunnan keskuksia, kun palkkatyötä etsivät väestöryhmät muuttivat maaseudulta kaupunkeihin (Arvidsson et al. 1994, 126–127).

Teollistumisen aiheuttamaan modernisaatioon eli urbaanien palkkatyöläisjoukkojen integroimiseen yhteiskuntaan käytettiin erilaisia reittejä. Voidaan puhua ainakin kolmenlaisista poluista moderniin eurooppalaiseen yhteiskuntaan (Arvidsson et al. 1994, 128). On kuitenkin korostettava, että modernisaatiokehitys ei ole ollut Euroopassa jatkuvaa ja lineaarista, vaan sitä ovat luonnehtineet enemmänkin äkilliset muutokset (Therborn 1995, 349). Ensimmäinen tie moderniin yhteiskuntaan toteutui anglosaksisissa maissa ja osittain myös Ranskassa. Ylempien ja alempien luokkien välisessä kompromississa oli keskeistä alempien luokkien mukaan ottaminen poliittiseen järjestelmään. Kompromissi toteutui poliittisten reformien kautta. Alemmille luokille myönnettiin asteittaisesti yhdistymis- ja kokoon-tumisvapaudet ja äänioikeus. Ylemmät luokat säilyttivät sen sijaan taloudelliset etuoikeutensa, ja näin sosiaaliset statuserot säilyivät. Markkinoiden jakomekanismeihin ei puututtu, vaan yhteiskunta perustui niiden tuottamaan ”spontaaniin järjestykseen”.

Toisenlainen reitti moderniin yhteiskuntaan toteutui Saksassa ja osittain myös Pohjoismaissa. Erona Saksan ja Pohjoismaiden välillä on voimakkaan maata omistavan junkkeriluokan vaikutus Saksassa. Tässä modernisaatiopolussa ylempien ja alempien luokkien välinen kompromissi perustui sosiaaliin ja taloudellisiin reformeihin. Alemmille luokille myönnettiin taloudellisia ja sosiaalisia etuuksia, mutta poliittinen valta pysyi ylempien luokkien käsissä. Klassinen esimerkki on Bismarckin sosiaalilainsäädäntö, jota on usein pidetty modernin sosiaalivakuutuksen lähtölaukauksena. Työväestö pyrittiin sosiaalipolitiikan avulla kytkemään yhteiskuntaan. Kyse oli tietyssä mielessä yhteiskuntarauhan takaamisesta. Bismarckin aikaiset kolme pakollista sosiaalivakuutuslakia, sairaus-, tapaturma- sekä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus, perustuivat vakuutusperiaatteelle.

Myös Suomen modernisaatiossa on havaittavissa samankaltaisia piirteitä. Saksalaisvaikutteinen sosiaalireformismi pyrki Suomessa kytkemään työväestöä ja maataloustyöväestöä yhteiskuntaan. Vaikka sosiaalireformistiset aatteet olivat lähtöisin meillä lähinnä sääty- ja virkamieseliitin piiristä, sosiaalivakuutuksen uudistaminen pääsi alkuun eduskuntauudistuksen myötä, kun joukkopuolueet syntyivät. Näin ylhäältä lähinnä virkamies- ja säätyläiseliitin aloitteesta alkanut sosiaalivakuutuksen uudistyo siirtyi alhaalta käsin lähinnä joukkopuolueiden tehtäväksi.

Sisällissodan seurauksena poliittinen valta siirtyi oikeistolle, sosiaali-reformismi koki tappion ja sosiaaliturvan uudistaminen hidastui. Kuitenkin toisin kuin Espanjassa Suomessa toteutettiin maareformi, jonka myötä Suomen maatalous pienviljelijävaltaistui ja muuttui suurelta osin perheviljelmiksi. Maareformit yhtenäistivät Suomen maaseudun väestörakennetta, ja työlainsäädännön uudistukset loivat perustaa työväestön sosiaaliturva-uudistuksille.

Parlamentarismi vakiinnutti asemansa 1930-luvulla osin pienviljelijäluokan ansiosta, ja Suomi siirtyi kohti pohjoismaista kansanvaltaa. Talonpoikien ja työväestön hallitusyhteistyö pyrki kansalliseen eheyttämiseen ja sisällissodan aiheuttaman kahtiajaon lievittämiseen. Maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien kompromissin tuloksena Suomessa toteutettiin 1930-luvun lopussa pakollinen, kaikkiin kansalaisiin ulottuva kansaneläkelaki, kun sosiaalidemokraatit luopuivat ajamastaan huoltoperiaatteesta ja maalaisliitto paikkakuntaluokitusvaatimuksistaan. Kansaneläkelaki siirsi sosiaalivakuutuksen kehittämislinjan pohjoismaisen mallin tapaan työväenvakuutuksesta kansanvakuutukseen. Saksalaisvaikutus kansaneläkeläkiin heijastui siinä, että rahoitus perustui säästövakuutukseen, mikä kuvasti myös suomalaista työn etiikkaa. Vakuutusperiaate oli yhteistä Espanjan ja Suomen sosiaalivakuutuksille, mutta sosiaaliturvan kattavuus erotti maat toisistaan.

Kolmantena tienä moderniin yhteiskuntaan voidaan erottaa Espanjan kehitys. Espanja erottuu omaksi tyypikseen nimenomaan modernismin ja traditionalismin välisen konfliktin voimakkuuden takia (Arvidsson et al. 1994, 128). On tietenkin hyvä muistaa, että traditionalismin ja modernismin välinen ristiriita on ollut tyypillinen myös Suomelle. Varsinkin 1930-luvulla traditionalismin ja modernismin ristiriita näkyi Lapuan liikkeen ja maltillisen keskusta-oikeiston välisissä suhteissa (Pekonen 1987, 42). Voi ehkä sanoa, että traditionaalisten gemeinschaft-suhteiden painotus on ominaista perifeerisessä asemassa oleville maille.

Espanjan historialle vuodesta 1898 vuoteen 1936 oli ominaista voimakas talouden alamäki. Entinen suurvalta joutui uusien kilpailijamaiden, esim. Pohjoismaiden, kilpailun puristuksiin. Mikään hallitus, ei restauraation ajan, ei Riveran diktatuurin eikä toisen tasavallan aikainen, pystynyt tekemään maareformia eikä löytämään tietä ulos teollisesta kriisistä. Yritykset yhteiskunnan modernisoimiseksi kilpistyivät mahtavan katolisen kirkon ja aristokratian vastustukseen, eikä vasemmistolla tai oikeistovoimilla ollut suunnitelmia siitä, kuinka modernisaatio tulisi viedä läpi. Tasavaltalaiset pyrkivät kuitenkin toteuttamaan modernisaatiota nopeasti sosiaalisella ja taloudellisella aloilla. Tämä aiheutti voimakkaan sotilaallisen vastareak-



tion niiden taholta, jotka olivat sitoutuneet traditionaalisiin arvoihin. Sisällissota päättyi kenraali Francon johtamien falangistien voittoon.

Sisällissotaan asti Espanjan sosiaaliturva säilyi perusteiltaan samanlaisena kuin restauraation kaudella. Sosiaalivakuutus koski vain kolmea sosiaalista riskiä: vanhuutta, äitiyttä ja työtapaturmia. Vakuutukset pohjautuivat bismarckilaiseen malliin, kohdistuivat työntekijöihin ja määrytyivät vakuutusperiaatteen mukaan.

Francon autoritarismi oli perustaltaan traditionalistis-militaristinen liike. Se erosi Mussolinin fasismin modernistisista tavoitteista ja sille oli vierasta myös Hitlerin natsismin rasismi ja väkivalta. Armeijan osuus oli keskeinen, ja falangistisen puolueen rooli oli siihen verrattuna toissijainen. Francolaisuuden tavoitteena oli poistaa ristiriidat yhteiskuntaluokkien väliltä sekä estää hajaannus ja saattaa ”historia loppuun”. Tarkoituksena oli palauttaa Espanjan suurvalta-ajan kunnia ja arvokkuus. Arvidssonin et al. (1994) mukaan Francon Espanja pyrki kääntämään selkensä modernismin aiheuttamille traumoille.

### *Traditionaalisen yhteiskunnan vaihe*

Francon hallitsemiskausi voidaan jakaa kahteen kauteen: eristäytymispolitiikan kauteen 1939–1958 ja yhteiskunnan defensiivisen uudistamisen kauteen 1958–1975. Ensimmäisellä kaudella Espanjassa suuntauduttiin sisäänpäin ja ihailtiin Espanjan keskiaikaista suurvalta-aikaa. Taloudessa harjoitettiin eristäytymispolitiikkaa ja pyrittiin omavaraisuuteen. Kaudelle oli ominaista taloudellinen niukkuus. Sosiaalipolitiikan kehittäminen oli Francoa tukevien falangistien käsissä. Sosiaalipolitiikka perustui vuoden 1938 työvakuuskirjaan, johon Francon alkukaudella noudatettava sosiaalipolitiikka pohjautui. Keskeisenä ideana sosiaalipolitiikassa oli työyhteiskunnallinen utopia: pysyvien työpaikkojen järjestelmä. Falangistisen eliitin sosiaalipolitiikan tavoitteena oli yhteiskunnan kiinteyden lujittaminen ja hallitsemistavan legitimitteetti.

Falangistien tuella perustettiin ammatillisia avustuskassoja, jotka osittain hidastivat valtiollisen sosiaalivakuutuksen kehittämistä. Suomessa kehitys oli toisenlainen. Avustuskassoja Suomessa oli vähän ja toisin kuin Espanjassa avustuskassat nopeuttivat sairausvakuutuksen syntyä ja vaikuttivat Suomen pakollisen sairausvakuutuksen sisältöön. Espanjassa kehitettiin Francon alkukaudella eläke- ja sairausvakuutusta sekä perhepolitiikkaa. Sosiaaliturva muodostui dualistiseksi: pienipalkkaiselle työväes-

tölle suunnatusta valtiollisesta sosiaalivakuutuksesta sekä virkamiehille, toimihenkilöille ja suurten yritysten työntekijöille suunnatuista ammatillisista avustuskassoista.

Suomessa sodanaikainen yhteistyö tuki modernin yhteiskuntapolitiikan läpimurtoa. Säännöstelykaudella yhteistyö perustui valtion ja työmarkkinajärjestöjen väliseen sopimiseen, jossa sotatalouden välttämättömyyksillä oli keskeinen sija. Suomessa toteutettiin vakauttamispolitiikkaa, jonka avulla valtio säännösteli hintoja ja palkkoja. Sodanjälkeiselle kehitykselle oli ominaista työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallan kasvu. Poliitikassa kolme suurta puoluetta, maalaisliitto, sosiaalidemokraatit ja kommunistit, tekivät hallitusyhteistyötä. Kommunistit jäivät hallituksen ulkopuolelle vuonna 1948, ja maalaisliitto ja sosiaalidemokraatit jatkoivat yhteistyötä, jota rasittivat palkansaajien ja viljelijäväestön eturistiriidat. Valtion resursseja ohjattiin sotakorvauksiin ja asutustoimintaan, ja maakysymys pysyi edelleen tärkeänä.

Sodan myötä myös sosiaalinen ajattelutapa muuttui Suomessa, ja politiikassa ja työmarkkinoilla alettiin korostaa yhteisvastuuta. Sodanjälkeinen sosiaaliturvan kehittäminen ei liittynyt mihinkään laajempaan uudistussuunnitelmaan kuten muissa länsimaissa, vaan Suomessa päädyttiin sosiaaliturvan uudistamiseen omintakeisesti lähinnä sotakokemusten perusteella. Sota oli siis tärkeä taustamuuttuja suomalaisen sosiaaliturvan kehityksessä. Sodan vaikutus erottaa Suomen selvästi Espanjasta, jossa tätä vaikutusta ei ole havaittavissa. Sisällissodan seurauksilla ei Espanjassa ollut yhteisvastuuta lisäävää vaikutusta. Suurvalta-ajan traditionaalisten arvojen ja kunnian säilyttäminen olivat keskeisiä tavoitteita. Falangistinen eliitti pyrki lähinnä hallintonsa legitimiteetin turvaamiseen pienten sosiaaliuudistusten avulla.

Suomen sodanjälkeisessä sosiaaliturvassa oli keskeisesti esillä sodasta kärsineiden huolto. Perhepolitiikkaa kehitettiin ja toteutettiin lapsilisät. Sosiaalivakuutuksen uudistamista suunniteltiin valtion ja työmarkkinajärjestöjen kesken komiteoissa, mutta uudistuksiin ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia. Sosiaalivakuutusuudistukset jäivät elämään ikään kuin ideatasolla. Sosiaaliset uudistukset noudattivat perhepolitiikkaa lukuun ottamatta huoltoperiaatetta, ja säännöstelykautta voidaankin kutsua myös huoltovaltion kaudeksi. Espanjaan verrattuna Suomen sosiaaliuudistukset perustuivat enemmän yhteisvastuun periaatteelle, ja niiden taustalla vaikutti idea kansan eheyttämisestä.

Kansainvälisen kaupan laajentuminen ja USA:n hegemonia loivat paineita Espanjan taloudelliselle ja sosiaaliselle modernisoitumiselle 1950-luvun lopulta lähtien. Traditionalismia korostava eristäytymispolitiikka sai

väistyä syrjään. Opus Dein teknokraatit laativat lähinnä Ranskan esimerkiksi noudattaen ns. stabilisaatio-ohjelman, jonka tavoitteena oli muuttaa Espanja markkinatalousmaaksi ja liittää se länsimarkkinoihin. Taloudellinen kasvu ja teollistaminen tulivat keskeisiksi tavoitteiksi kuten Suomesakin, ja niiden katsottiin ratkovan monia yhteiskunnallisia ongelmia. Francon toista kautta voidaankin kutsua defensiivisen modernisaation vaiheeksi. Espanjan talouskasvu kiihtyi 1960-luvulla ja siihen liittyi laaja maaltamuutto kuten Suomessakin. Teollisuudessa ja palveluelinkeinoissa työkentelevien määrä kasvoi samanaikaisesti Suomen tavoin myös Espanjassa.

Autoritarismi jatkui Espanjassa myös Francon toisella kaudella yhteiskunnallisista muutospaineista huolimatta. 1960- ja 1970-luvuilla poliittinen eliitti ja sosiaaliturvajärjestelmien johtavat virkamiehet kehittivät sosiaaliturvaa samoin kuin restauraation ja Francon ensimmäiselläkin kaudella. Tavoitteena oli yhteiskuntarauhan takaaminen, teollisuustuotannon varmistaminen sekä sisäisen ja ulkoisen luotettavuuden säilyttäminen. Tätä tukivat kahtiajakaisen sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen ja säilyttäminen. Järjestelmä koostui matalatasoisista sosiaaliavustusjärjestelmistä sekä kapea-alaisista mutta korkeatasoisista ammatillisista vakuutusjärjestelmistä. Myös Francon hallinnon vakaiden työpaikkojen politiikka, paternalistinen perhepolitiikka ja sosiaalipalvelujen pieni määrä tukivat tätä politiikkaa. Vaikka sosiaaliturvan kattavuutta laajennettiin ja eläketurvaa täydennettiin sosiaaliavustusjärjestelmillä, Espanjan sosiaaliturvauudistukset olivat vaatimattomia Suomen uudistuksiin verrattuna.

### *Modernin yhteiskunnan vaihe*

Suomessa 15 vuotta kestänyt säännöstelykausi päättyi vuoden 1955 lopussa, tammikuussa 1956 oli presidentinvaalit ja maaliskuussa 1956 ajaututtiin yleislakkoon. Työmarkkinajärjestöjen kiinteät siteet valtiovaltaan muuttuivat satunnaisiksi, ja järjestöjen keskinäiset välit viilenivät. Sekavassa sisäpoliittisessa tilanteessa toteutettiin vuoden 1956 kansaneläkeuudistus, jossa kansaneläke muuttui avustusperiaatteiseksi tuloharkinta- ja tasaeläkkeeksi.

Säännöstelykauden purkaminen vuoden 1956 alussa, ulkomaankaupan vapautuminen ja Suomen liittyminen Eftaan 1961 merkitsivät Suomen avautumista länteen. Nämä lisäsivät yhteiskunnan muutospaineita, ja alettiin korostaa teollistamista ja talouskasvua. Yhteiskun-

tarakenteen muutos maatalousyhteiskunnasta teollisuus- ja palveluyhteiskunnaksi nopeutui ja se merkitsi laajaa maaltamuuttoa samalla tavoin kuin Espanjassakin. Työmarkkinajärjestöjen välisten suhteiden lähentymistä nopeutti yhteiskuntaa eheyttävä asevelihenki.

Yhteiskunnan modernisoituminen heijastui myös sosiaalivakuutukseen, jonka kehittäminen kytkettiin taloudelliseen kasvuun ja yhteiskunnan rakennemuutoksen nopeuttamiseen. Sosiaalipolitiikassa edistyttiin, vaikka uuden kasvupolitiikan toteuttamiselle ei sisäpoliittisen hajaannuksen takia ollut paljoa mahdollisuuksia; ammattiyhdistysliike ja sosiaalidemokraatit olivat jakaantuneet ja poliittista valtaa käytti maalaisliitto. Työmarkkinajärjestöjen painostuksesta toteutettiin työttömyysturvauudistus 1960 ja luotiin 1961 työeläkelait. Pakollinen, kaikki maassa asuvat kattava sairausvakuutus toteutui vihdoin 1963. Työmarkkinajärjestöjen ote sosiaalipolitiikan kehittämiseen vahvistui, ja se tiivisti järjestöjen välistä yhteistyötä. Laajat väestöryhmät tulivat sosiaaliturvan piiriin, mikä merkitsi modernin sosiaalivakuutuksen syntyä. Jälleenrakennuskauden huoltoyhteiskunnasta siirryttiin vakuutusyhteiskunnan kehittämiseen, ja sosiaaliturvassa tulivat keskeisiksi palkansaajien kulutustason säilyttäminen.

Ammattiyhdistysliikkeen ja sosiaalidemokraattisen puolueen eheytyminen sekä sisäpolitiikan suunnanmuutos 1966 loivat poliittiset edellytykset valtion ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyölle sekä mahdollistivat tulopoliittisen sopimusjärjestelmän käyttöönoton 1968. Suomessa alkoi uusi yhteiskunnan ekspansiovaihe, ja elinkeinorakenteen muutoksen nopeutuminen heijastui lisääntyvänä maaltamuuttona. Valtion ja työmarkkinajärjestöjen väliset suhteet kiinteytyivät. Tästä seurasi myös institutionaalisen tulopoliittisen mekanismin syntyminen. Tulopoliittiset sopimukset ja niihin liittyvät sosiaaliturvauudistukset tehtiin kansallisen eheyttämisen pohjalta työmarkkinajärjestöjen, enemmistöhallitusten ja tasavallan presidentin myötävaikutuksella.

Vaikka toisen maailmansodan jälkeisen yhtäjaksoisen talouskasvun Suomessa pysäyttivät, kuten muissakin OECD-maissa, vuosien 1973 ja 1979 öljykriisit, Suomi selvisi taloustaantumasta melko nopeasti laajentuneen Neuvostoliiton kaupan ansiosta. Talouskasvu jatkui Suomessa useista Länsi-Euroopan maista poiketen melko nopeana 1980-luvulla. Sosiaalipoliittinen uudistustyö jatkui: julkista sektoria laajennettiin ja sosiaaliturvaa parannettiin niin, että 1980-luvun lopulla Suomi saavutti sosiaaliturvassa muiden Pohjoismaiden tason. Sosiaalivakuutusta kehitettiin parantamalla kansaneläke- ja työeläketurvaa, korottamalla sairausvakuutuksen päivärahaetuuksia sekä uudistamalla työttömyysturvaa. Lapsiperheiden

toimeentuloturvaa parannettiin ja sosiaali- ja terveystalvet laajennettiin pohjoismaisen mallin mukaisesti universaaleiksi.

Espanja siirtyi Francon autoritarismista kohti demokratiaa 1970-luvun puolivälissä. Francon jälkeisinä siirtymävuosina taloudellinen kasvu hidastui ja työttömyys kasvoi. Työmarkkinajärjestelmän murros oli tärkeä muutos. Francon ajan yhteiskuntatakuu, vakaiden ja pysyvien työsuhteiden järjestelmä murentui asteittain, ja työmarkkinoilla pyrittiin säätelyn purkamiseen. Espanjassa solmittiin puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen välillä sopimuksia, joilla tähdättiin demokratian vakiinnuttamiseen ja lakkojen välttämiseen. Demokratian läpimurto veti uudet ryhmät, työnantajien ja työntekijöiden järjestöt, mukaan päätöksentekoon. Francon loppuvuosina syntynyt informaalinen neuvottelumekanismi vakiintui, ja syntynyt kahdenkeskeinen työmarkkinajärjestelmä pyrki sosiaaliturvan asteittaiseen laajentamiseen. Työmarkkinajärjestelmässä valtion rooli oli huomattava.

Offensiivinen modernisaatio oli siirtymäkauden tavoitteena. Modernisaation idea voidaan ymmärtää Kyösti Pekosen (1987, 37) korostamaa ajatusta vasten: reuna-alueilla keskeinen käsite poliittisella symbolitasolla on traditionaalisuus, ja ydinalueilla se on modernisuus. Espanja halusi siirtymäkaudella lähentyä Länsi-Euroopan ytimen maita, ja yhteiskunnan modernisoiminen nostettiin muutoksen symboliksi. Haluttiin tehdä pesäero vanhaan, eristäytyneeseen reunavaltion asemaan, jossa traditionaaliset arvot ja symbolit olivat vielä kunniaissa. Kysymys oli vanhasta autoritaarisesta järjestelmästä irtautumisesta.

Sosiaaliturvaa pyrittiin kehittämään niin, että Espanja saavuttaisi muiden Länsi-Euroopan maiden tason. Tavoitteena oli universaalinen, kaikkia kansalaisia kattavan ja kaikkia riskejä suojaavan sosiaaliturvajärjestelmän rakentaminen. Tässä onnistuttiin osittain, ja Espanja lähestyi ainakin sosiaaliturvan kattavuuden ja sosiaalimenojen BKT-osuudessa OECD-maita.

Toisaalta sosiaalisen modernisaation tavoite joutui konfliktiin taloudellisen modernisaatitavoitteen kanssa. Työmarkkinoiden uudistaminen aiheutti työttömyysongelman, joka heijastui työttömyysturvan ja työkyvyttömyyseläkkeiden menojen lisääntymisenä. Työmarkkinoiden jäykkyyden lisäksi myös Francon ajan verojärjestelmä esti sosiaaliturvan uudistamista. Sosiaalivakuutusjärjestelmän muutos oli vain asteittainen, ja vanha dualistinen järjestelmä säilyi.

1980- ja 1990-luvuille on ollut ominaista globalisaation syveneminen. Puuttumatta tarkemmin globalisaatiokäsitteen määrittelyyn (ks. Kosonen 1998, 182–186) se ymmärretään tässä taloudellisena ja kulttuurisena prosessina. Taloudellisessa globalisaatiossa keskeistä on ollut raha- ja valuuttamarkkinoiden muutos. Syvälinen muutos raha- ja valuuttamarkkinoiden toiminnassa on siinä, että sääntelyn oloissa toimijoina olivat kansalliset valtiot, mutta nyt keskeisinä toimijoina ovat pankki- ja rahoituslaitokset. Myös Euroopan unionin kehittyminen 1980- ja 1990-luvuilla on osa ylikansallista taloudellis-poliittista muutosta, jota globalisaatio edustaa. Mutta toisaalta EU on myös alueellinen blokki, jonka voi tulkita vastaukseksi globalisaation haasteisiin ja pyrkimykseksi rakentaa globaalin muutoksen rajoja (Kosonen 1998, 190–197). Nämä globaalit muutokset ovat joka tapauksessa pakottaneet Espanjan ja Suomen modernisoimaan edelleen taloudellisia ja sosiaalisia rakenteitaan.

Vuoden 1988 yleislakko rasitti Espanjan sosialistihallituksen ja ammattiyhdistysliikkeen välejä ja aiheutti Francon ajan jälkeen rakennettujen työmarkkinajärjestelyiden purkautumisen. Espanjan kehitys siirtyi kohti hajanaisuutta, jossa valtion ja etujärjestöjen suhteet ovat enemmän sattunaisia kuin pysyviä. Myös etujärjestöjen väliset suhteet muuttuivat. Työnantajat katsoivat asemansa vahvistuneen niin, ettei keskitettyjä sopimuksia enää tarvittu palkkakehityksen hillitsemiseen. On muistettava, että Francon diktatuurin jäljiltä työnantajat ovat olleet hyvin järjestäytyneitä. Lisäksi työnantajien vaatimusten painopiste siirtyi palkankorotusten ja inflaation vastustamisesta talouden uudelleenorganisointiin, kansainväliseen kilpailukykyyn ja Euroopan integraation tuomien haasteiden painottamiseen.

Ammattiyhdistysliikettä on sen sijaan rasittanut jakautuminen sosialistiseen ja kommunistiseen suuntaukseen. Myös anarkistiset ja syndikalistiset virtaukset ovat olleet vahvoja Espanjassa. Ammattiyhdistysliikkeen hajanaisuus muistuttaa Suomen tilannetta toisen maailmansodan jälkeen. Suomalainen ammattiyhdistysliike oli jakautunut kahtia sosiaalidemokratiaan ja kommunistiseen siipeen toisen maailmansodan jälkeen.

Puolueet ja erityisesti sosialistihallitus kehittivät sosiaalipolitiikkaa. Sosialistien sosiaalipoliittista tavoitetta on kuvattu sanoilla kattavuus, hajautus, avustus ja kustannustietoisuus. Terveystieteiden hajautettiin alueellisesti, ja sen kattavuus laajeni lähes universaaliksi. Myös sosiaalipalveluita parannettiin ja hajautettiin. Sosiaalivakuutus pysyi kuitenkin valtion

keskushallinnon käsissä, ja sosiaalivakuutuksen kattavuutta on laajennettu avustusperiaatteen perustalta.

Muutoksista huolimatta espanjalainen sosiaalivakuutus säilyi dualistisena järjestelmänä. Eläketurvassa korostui jakautuminen ammatillisiin eläkejärjestelmiin ja yleiseen eläkejärjestelmään. Vakuutusperiaatteisissa eläkkeissä korvaavuustasot ovat korkeita, kun taas avustusperiaatteisissa eläkkeissä ne ovat matalia muuhun Länsi-Eurooppaan verrattuna. Piirteet noudattavat Ferreran (1996, 17) luonnosteleman Etelä-Euroopan hyvinvointivaltiomallin tyyppiä. Myös terveydenhuollon lähes universaalisuus sopii Ferreran tuloksiin. Lisäksi on muistettava, että nopea materiaallinen ja sosiaalinen modernisaatio ei ole kuitenkaan tuottanut voimakasta kulttuurista muutosta, vaan traditionaaliset rakenteet ovat säilyneet Espanjassa. Näin sosiaaliturvassa näkyvä dualistisuus heijastaa jakoa teollisten yhteiskuntien modernin sosiaalivakuutuksen ja perifeeristen maiden traditionaalisemman sosiaalivakuutuksen välillä (Sapelli 1995, 13–15).

Sosialistihallitus joutui Espanjassa tasapainoilemaan globalisaation ja hyvinvointivaltion kehittämisaatimusten välissä. Taloudellinen ja sosiaalinen uudistaminen joutuivat usein ristiriitaan. Talouspolitiikan lisäksi myös poliittinen uudistaminen, ja poliittisen järjestelmän demokratisoiminen veivät huomion pois hyvinvointivaltiotavoitteista.

Sosiaalivakuutuksen tulevaisuuden kehittäminen noudatti puolueiden välisen sopimisen logiikkaa. Espanjan keskeiset puolueet tekivät Toledossa vuonna 1995 sopimuksen, jossa ne sitoutuivat nykyiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään. Toledon sopimuksen mukaan lakisääteinen vakuutusperiaatteinen järjestelmä olisi sosiaalivakuutuksen runko, ja tätä täydentäisivät valtion rahoittamat avustusperiaatteiset etuudet.

Suomalainen yhteiskuntamalli joutui 1990-luvulla sopeutumaan avoimen talouden ja työmarkkinoiden murroksen haasteisiin. Tärkeä haaste on ollut liittyminen Euroopan unioniin ja Euroopan rahaliittoon EMUun. Toisin kuin Espanjassa, Suomessa työmarkkinajärjestelmät kestivät, eivätkä ne ole meillä muuttuneet hajautuneiksi. 1990-luvulla tehtyjen muutosten perusteella Suomen sosiaalivakuutusjärjestelmät tulivat enemmän vakuutusperiaatteisiksi ja toisaalta tarveharkintaisemmiksi. Myös työntekijöiden maksuosuutta sosiaalivakuutuksen rahoituksessa lisättiin. Suomalainen sosiaalivakuutus tulee sidotuksi enemmän työhön, ja näin se lähestyy mannereurooppalaista, myös Espanjassa noudatettua vakuutusajattelua. Toisaalta suomalaisen sosiaalivakuutuksen perusrakenne, vähimmäis- ja ansioturvan yhdistelmä, säilyi.

1990-luvun muutoksista huolimatta keskeiset sosiaaliturvajärjestelmät Espanjassa ja Suomessa on pyritty säilyttämään. Suomessa toi-

meentuloturvaan ja sosiaali- ja terveystalveluihin tehdyt muutokset eivät ole vaikuttaneet sosiaaliturvan perusrakenteeseen, vaan pohjoismainen universaalinen perusturvan ja vakuutusmuotoisen ansioturvan yhdistelmä on säilynyt, vaikka mannereurooppalainen työperusteinen turva on vahvistunut. Espanjan sosiaaliturvassa mannereurooppalainen perusta on säilynyt universaalista pohjoismaisen mallin mukaisesta terveydenhuoltojärjestelmästä huolimatta.



# KIRJALLISUUS

**Ahtokari R.** (1988) Tuntematon vaikuttaja. WSOY. Juva.

**Alapuro R.** (1980) Yhteiskuntaluokat ja sosiaaliset kerrostumat 1870-luvulta toiseen maailmansotaan. Teoksessa Valkonen T, Alapuro R, Alestalo M, Jallinoja R, Sandlund T, Suomalaiset. WSOY. Juva, 102–180.

**Alapuro R.** (1988) State and Revolution in Finland. University of California Press. Los Angeles.

**Alasuutari P.** (1996) Toinen tasavalta. Vastapaino. Jyväskylä.

**Alestalo M.** (1980) Yhteiskuntaluokat ja sosiaaliset kerrostumat toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa Valkonen T, Alapuro R, Alestalo M, Jallinoja R, ja Sandlund T. Suomalaiset. WSOY. Juva, 102–180.

**Alestalo M.** (1990) Eurooppa sosiaalisena kokonaisuutena. Rauhantutkimus 6:1, 31–45.

**Alestalo M.** ja **Flora P.** (1994) Scandinavia: Welfare States in the Periphery – Peripheral Welfare States? Teoksessa Alestalo M, Allardt E, Rychard A ja Wesolowski W (toim.) The Transformation of Europe. Social Conditions and Consequences. IFiS Publishers. Warszawa, 53–73.

**Almeda E.** ja **Sarasa S.** (1996) Spain: Growth to Diversity. Teoksessa George V ja Taylor-Gooby P (toim.) European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle. Macmillan Press. Houndmills, 155–175.

**Arvidsson H., Berntson L.** ja **Dencik L.** (1994) Modernisering och välfärd. City University Press. Göteborg.

**Baldwin P.** (1990) The Politics of Social Solidarity. Cambridge University Press. Cambridge.

**Cameron R.** (1995) Maailman taloushistoria. WSOY. Juva.

**Carr R.** (1980) *Modern Spain 1875–1980*. Oxford University Press.

**Casmir B.** (1989) *Staatliche Rentenversicherungssysteme im internationalen Vergleich*. Peter Lang. Frankfurt am Main.

**Dahlström E.** (1992) *Moderniseringen gränser, samhällsvetenskapens självreflexion. Några synpunkter på efterkrigstidens svenska sociologi*. Teoksessa Bertilsson M ja Molander A (toim.) *Handling, norm och rationalitet*. Ariadne Förlag. Daidalos. Bergen, 53–72.

Embassy of Spain (1995). *Economy and Trade*. Canada.

**Eskola A.** (1997) *Jäähyväisluentoja. Hanki ja Jää*. Hämeenlinna.

**Eskola S.** (1962) *Sosiaalipolitiikka suomalaisen puolueen ohjelmassa 1906*. *Studia Historica Jyväskyläensia I*. Jyväskylä, 391–452.

**Ewald F.** (1995) *Vakuutusyhteiskunta*. Teoksessa Eräsaari R ja Rahkonen K (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Gaudeamus. Tampere, 73–86.

**Ferrera M.** (1996) *The “Southern Model” of Welfare in Social Europe*. *Journal of European Social Policy* 6:1, 17–37.

**Fornäs J.** (1998) *Kulttuuriteoria. Myöhäismodernin ulottuvuuksia*. Vastapaino. Tampere.

**Giddens A.** (1998) *After the Left’s Paralysis*. *New Statesman*. 1 May 1998.

**Gronow J. ja Töttö P.** (1996) *Max Weber – Kapitalismi, byrokratia ja länsimainen rationaalisuus*. Teoksessa Gronow J, Noro A ja Töttö P. *Sosiologian klassikot*. Gaudeamus. Tampere, 262–329.

**Guillén A.** (1990) *The Emergence of the Spanish Welfare State. The Role of Ideas in the Policy Process*. *International Journal of Political Economy* 20:2, 82–96.

**Guillén A.** (1992) Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939–1982). Teoksessa Ferge Z ja Kolberg J E (toim.) Social Policy in a Changing Europe. Campus Verlag. Frankfurt am Main. Westview Press. Boulder, Colorado, 119–142.

**Guillén A.** (1995) Citizenship and Social Policy in Democratic Spain: The Reformulation of the Francoist Welfare State. Paper prepared for the Conference on Comparative Research on Welfare State Reform of the International Sociological Association's Research Committee 19: Poverty, Welfare and Social Policy. University of Pavia, Italy, 14.–17. September 1995.

**Guillén A.** (1996) Welfare State Development in Spain: A Historical and Explanatory Approach. Paper to be presented at the MIRE Conference, Florence 21.–24.2.1996.

**Haapala P.** (1995) Kun yhteiskunta hajosi. Suomi 1914–1920. KLEIO ja NYKYPÄIVÄ. Helsinki.

**Haataja L.** (1981) Vakauttamisen vai yleislakon tie. Vuoden 1956 yleislakon tausta. Poliittisen historian lisensiaattitutkimus, Helsingin yliopisto.

**Habermas J.** (1990) Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle. Daidalos, Uddevalla.

Hallituksen esitys (HE) 124/1995 Eduskunnalle sairauspäiväraahajärjestelmän ja kuntoutuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

**Hallsten O.** (1906) Työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutuksen järjestämisestä Suomessa. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 2: 259–280.

**Hellsten K.** (1993) Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia 2/1993. Helsinki.

**Helminen H.** (1937) Äitiysavustuksesta. Työväenvakuutus (2): 27–30 ja 43–47.

**Helminen J.P.** (1994) Pyreneiden takamaasta osaksi Eurooppaa. Teoksessa Helminen J P, Korppi-Tommola A, Korppi-Tommola J (toim.). Espanja diktatuurista demokratiaan. KLEIO ja NYKYPÄIVÄ, Helsinki 11–78.

Helsingin Sanomat 2.3.1996, 4.3.1996, 5.3.1996.

**Hentilä S.** (1995) Itsenäistymisestä jatkosodan päättymiseen 1917–1944. Teoksessa Jussila O, Hentilä S ja Nevakivi J (toim.) Suomen poliittinen historia. WSOY. Juva, 94–195.

**Hjelt A.** (1912) Työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutus. WSOY. Porvoo.

**Hjerppe R.** (1988) Suomen talous 1860–1985. Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja: Kasvututkimuksia XIII. Helsinki.

**Jussila O.** (1995) Suomi suuriruhtinaskuntana 1809–1917. Teoksessa Jussila O, Hentilä S ja Nevakivi J (toim.) Suomen poliittinen historia. WSOY, Juva 10–92.

**Jutikkala E.** (1982) Omavaraiseen maatalouteen. Teoksessa Ahvenainen J, Pihkala E, ja Rasila V (toim.). Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Tammi. Helsinki, 204–221.

**Jääskeläinen M.** (1977) Demokratian kriisi. Teoksessa: Valtioneuvoston historia 1917–1966, 1. Valtion Painatuskeskus. Helsinki, 471–558.

**Kajanoja J.** (1996) Kommunikatiivinen yhteiskunta. Puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnasta. Hanki ja Jää. Tammi, Jyväskylä.

**Kalela J.** (1989) Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa. Valtion Painatuskeskus, Työministeriö. Helsinki.

Kansaneläkelaki (KEL) 1937.

**Kekkonen U.** (1952) Onko maallamme malttia vaurastua? Otava. Helsinki.

**Kekkonen J.** (1995) Rättslig repression efter inbördeskrigen i Finland (1918) och Spanien (1936–39) – tankar om möjligheten av rättshistorisk komparation. *Retfaerd* 18:68, 4–16.

**Kettunen P.** (1997) Työjärjestys. Tutkielmia työn ja tiedon poliittisesta historiasta. Tutkijaliitto. Helsinki.

**Kiander J.** (1997) Kysyntätekiäjät ja työttömyys 1990-luvun lamassa. *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 93:3, 479–492.

Komiteanmietintö (KM )1892/5: Ehdotus asetukseksi sairaskassoista sekä ehdotus asetukseksi työntekijäin sairausvakuutuksesta.

Komiteanmietintö (KM) 1907/ 17 C: Apukassoja koskevasta lainsäädännöstä.

Komiteanmietintö (KM) 1907/8: Invaliditeettivakuutuskomitean mietintö.

Komiteanmietintö (KM) 1991/41: Eläkekomitean 1990:n mietintö.

**Korppi-Tommola J.** (1994) Talous rakennemuutoksen kourissa. Teoksessa Helminen J P, Korppi-Tommola A ja Korppi-Tommola J (toim.) Espanja diktatuurista demokratiaan. KLEIO ja NYKYPÄIVÄ. Helsinki, 149–177.

**Kosonen P.** (1987) Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino. Mänttä.

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

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

**Kuusi E.** (1931) Sosiaalipolitiikka I-II. WSOY. Porvoo

**Kuusi P.** (1968) 60-luvun sosiaalipolitiikka. (5. painos.) WSOY. Porvoo.

**Laitinen S.** (1996) Eläketurva muissa maissa. Eläketurvakeskus. Helsinki.

**Leppänen S, Romppanen A.** (1995) Globaalitalous ja Suomi. Valtion Taloudellinen Tutkimuslaitos. Helsinki.

**Lessenich S.** (1994) "Three Worlds of Welfare Capitalism" oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien. Politische Vierteljahresschrift 39:2, 224–244.

**Liedman S.** (1997) I skuggan av framtiden. Bonnier Alba.

**Lämsä S.** (1997) Kunnallinen eläkejärjestelmä – sopeutumiskykyä muutoksiin. Teoksessa Varoma P (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten Liitto. Helsinki, 244–261.

**Mangen S.** (1996) The "Europeanization" of Spanish Social Policy. Social Policy & Administration 30:4, 305–323.

**Mansner M.** (1984) Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1940–1956. Teollisuuden Kustannus. Helsinki.

**Moreno L. ja Sarasa S.** (1992) The Spanish 'Via Media' to the Development of the Welfare State. CSIC. IESA. Working Paper 92–13.

**Myllymäki A.** (1979) Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Finnpublisher. Tampere.

**Mäki T.** (1995) Julkisen sektorin laajuus ja kasvu OECD-maissa. Valtion Taloudellinen Tutkimuslaitos. Helsinki.

**Nevakivi J.** (1995) Jatkosodasta nykypäivään. Teoksessa Jussila O, Hentilä S ja Nevakivi J (toim.) Suomen poliittinen historia 1809–1995. WSOY. Juva, 197–321.

**Niemelä H.** (1989) Kunnallisen eläkejärjestelmän synty. Teoksessa Kunnallinen eläkelaitos 25 vuotta. Jyväskylä, 9–40.

**Niemelä H.** (1993) Suomen sosiaaliturvajärjestelmien synty 1945–1990. Teoksessa Haapala P (toim.) Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura. Tampere, 88–110.

**Niemelä H.** (1994) Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. 2. painos. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Helsinki.

**Niemelä H.** ja **Salminen K.** (1995) Does Finland Look Landwards or Seawards. The Social Insurance Institution, Finland. Social security and health reports 4. Helsinki.

**Nieminen A.** (1984) Mitä on sosiaalipolitiikka? WSOY. Juva.

**Nieminen A.** (1994) Eurooppalaiseen yhteiskuntaan? Työmarkkinoiden integraatio. Sosiologian lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopisto.

OECD (1996) Economic Surveys. Spain. Paris.

OECD (1992) Historical Statistics 1960–1990. Paris.

**Ordonez J. M.** (1996) Social Policy in Spain : Origins and Evolution. Paper presented in Erasmus ICP Intensive Course “ Reactions to the Beginnings of Modern Social Policy in Europe“, 15.–20.4.1996. University of Tampere, Department of History.

**Paasivirta J.** (1947) Suomen itsenäisyyskysymys 1917 I. WSOY. Porvoo.

**Paasivirta J.** (1949) Suomen itsenäisyyskysymys 1917 II. WSOY. Porvoo.

**Paastela J.** (1995) Valhe ja politiikka. Gaudeamus. Tampere.

**Palme J.** (1990) Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985. Swedish Institute for Social Research 14.

**Pekkarinen J.** (1984) Kansantaloudellinen Yhdistys ja sen taloudellinen keskustelu Suomessa. Teoksessa Koskenkylä H, Pekkarinen J, Räikkönen A ja Vartia P (toim). Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä. Kansantaloudellinen yhdistys. Helsinki, 11–39.

**Pekonen K.** (1987) Center-Periphery Relations in the Cycles of Political Symbols: The Problem of Modernity. Teoksessa Kanerva J ja Palonen K

(toim.) Transformation of Ideas on a Periphery. Books from the Finnish Political Science Association, No 6. Ilmajoki, 37–62.

**Peltonen M.** (1992) Talolliset ja torpparit. Vuosisadan vaihteen maatalouskysymys Suomessa. Suomen historiallinen Seura. Historiallisia Tutkimuksia 164. Helsinki.

**Pihkala E.** (1982) Sopeutuminen rauhaan. Teoksessa Ahvenainen J, Pihkala E ja Rasila V (toim.) Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Tammi. Helsinki, 337–361.

**Pihkala E, Soikkanen H.** (1982) Talouspolitiikka ja työmarkkinasuhteet. Teoksessa Ahvenainen J, Pihkala E ja Rasila V (toim.) Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Tammi. Helsinki, 362–369.

**Puro K.** (1997) Eläketurvan sopeutuminen talouskasvun määrällisiin ja laadullisiin muutoksiin. Teoksessa Varoma P (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten Liitto. Helsinki, 650–663.

**Purola T.** (1968) Vanhuuden eläketurva sukupolvien välisenä ongelmana. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:9. Helsinki.

**Pyörälä E.** (1996) Viinintuotannon ja -viennin läpimurto 1800-luvun lopun Espanjassa. Alkoholipolitiikka 61:4, 290–297.

**Rasila V.** (1980) Suomen poliittisen historian vuodet 1905–1919. Teoksessa Rasila V, Jutikkala E ja Kulha K K (toim.) Suomen poliittinen historia. Toinen painos. WSOY. Juva, 9–115.

**Rokkan S.** (1975) Dimensions of State Formation and Nation Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe. Teoksessa Tilly C. (toim.) The Formation of Nation States in Western Europe. Princeton University Press. Princeton.

**Ruotsalainen S.** (1998) Työttömyys ja työttömyysturva. Pohdiskelua keskeisistä ongelmista. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 26. Helsinki.

**Rytkölä O.** (1948) Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 32. Vammala.



**Salmela M.** (1998) Suomalaisen kulttuurifilosofian vuosisata. Otava. Keuruu.

**Salminen J.** (1996) Asevelijuntta. Gummerus. Jyväskylä.

**Salminen K.** (1987) Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1987:2. Jyväskylä.

**Salminen K.** (1993) The Pension Schemes in the Making. The Central Pension Security Institute Studies 1993:2. Jyväskylä.

**Sapelli G.** (1995) Southern Europe Since 1945. Tradition and Modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey. Longman. London.

**Saul J.R.** (1998) Den omedvetna civilisationen. Daidalos. Uddevalla.

**Shubert A.** (1990) A Social History of Modern Spain. The University Press. Cambridge.

**Soikkanen H.** (1975) Kohti kansanvaltaa 1. 1899–1937. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue. Helsinki.

**Soikkanen T.** (1984) Kansallinen eheytyminen – myytti vai todellisuus? Ulko- ja sisäpolitiikan linjat ja vuorovaikutus Suomessa vuosina 1933–1939. WSOY. Juva.

**Soininen A.M.** (1982) Maa- ja metsätalous. Teoksessa. Ahvenainen J, Pihkala E ja Rasila V (toim.) Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Tammi. Helsinki, 27–51.

**Soininen A.M.** (1974) Vanha maataloutemme. Maa- ja metsätalousväestö Suomessa perinnäisen maatalouden loppukaudella 1720-luvulta 1870-luvulle. Suomen Historiallinen Seura, Historiallisia tutkimuksia 96. Helsinki.

Sosiaaliturvan suunta 1997–1998. (1997) Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 26. Helsinki.

**Stjernø S.** (1995) Mellom kirke og kapital. Tysk velferdspolitik – med sideblikk til britisk, svensk og norsk. Universitetsforlaget. Oslo.

Suomen Aseveljien Liiton (SAL) vuosikertomus 1943. Helsingin yliopiston kirjaston arkisto.

Suomen Huollon (SH) vuosikertomukset 1941–1951. Helsingin yliopiston kirjaston arkisto.

**Suomi J.** (1998) Liennytyksen akanvirrassa. Urho Kekkonen 1972–1976. Otava. Keuruu.

**Tamames R.** (1968) Introducion a la economia espanola. Segunda edition. Alianza Editorial. Madrid.

**Therborn G.** (1995) European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945–2000. Sage. London.

Tulopoliittiset ratkaisut vuodesta 1968. (1978) Suomen Työnantajain Keskusliitto. Helsinki.

**Tuomala M.** (1997) Julkistalous. Gaudeamus. Tampere.

**Tuomisto P.** (1997) Katkeileva työura saattaa korostaa kansaneläkkeen perusturvan merkitystä. Teoksessa Varoma P (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten Liitto. Helsinki, 162–183.

**Vartia P, Ylä-Anttila P.** (1992) Kansantalous 2017. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto. Helsinki.

Veckans Affärer 9/1996.

**von Wright G. H.** (1987) Tiede ja ihmisjärki. Otava. Keuruu.

**Waris H.** (1980) Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikkaan. 7. painos. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5. Porvoo.

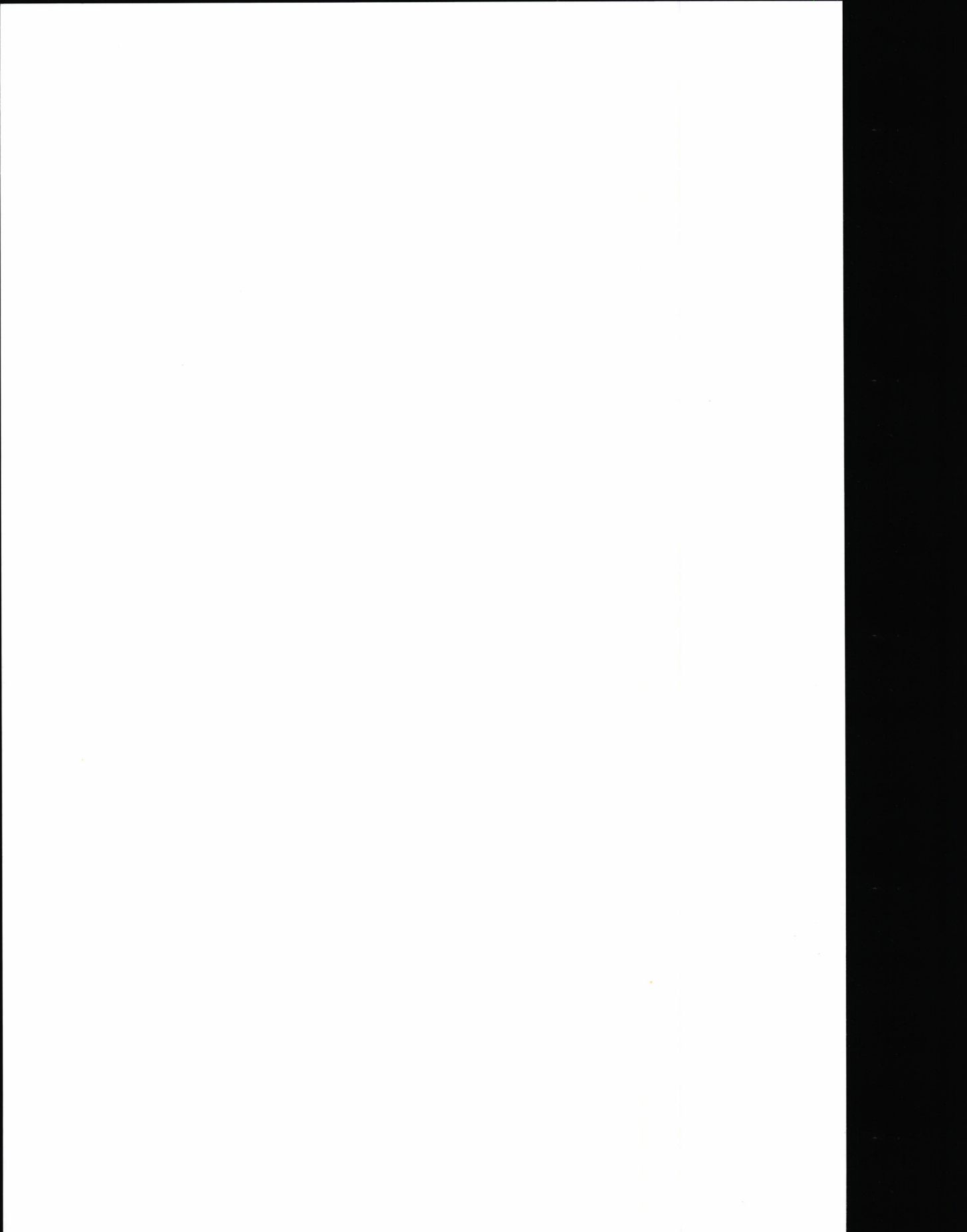
**Wittgenstein L.** (1981) Filosofisia tutkimuksia. WSOY. Juva.

**Wuolijoki J.** (1997) Parempaan infrastruktuuriin eläkejärjestelmän kokoamisella. Teoksessa Varoma P (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten Liitto. Helsinki, 262–273.

**Ylikangas H.** (1986) Käännekohtat Suomen historiassa. Pohdiskelua kehityslinjoista ja niiden muutoksista uudella ajalla. WSOY. Juva.

**Yrjö-Koskinen Y-S.** (1975) Työväenseikka (1874). Teoksessa Eräsaari R ja Rahkonen K (toim.) Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan. Gaudeamus. Helsinki, 55–106.

**Øverbye E.** (1998) Risk and Welfare. Examining Stability and Change in "Welfare" Policies. Norwegian Social Research NOVA Rapport 5/1998.





Eläketurvakeskus on Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteinen keskuslaitos. Sen tutkimustoiminta koostuu pääasiassa sosiaaliturvaan ja eläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista. Tutkimuksissa pyritään monipuolisesti ottamaan huomioon sosiaalipoliittiset, sosiologiset ja taloudelliset näkökulmat.

Pensionsskyddscentralen är lagstadgat centralorgan för arbetspensionssystemet i Finland. Forskningsverksamheten koncentrerar sig i huvudsak på den sociala tryggheten och på de olika pensionssystemen. Målet för forskningsprojektet är att mångsidigt belysa aspekter inom socialpolitik, sociologi och ekonomi.

The Central Pension Security Institute is the statutory central body of the Finnish employment pension scheme. Its research activities mainly cover the fields of social security and pension schemes. The studies aim to paint a comprehensive picture of the sociopolitical, sociological and financial aspects involved.

ISSN 1236-3049



**ELÄKETURVAKESKUS**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

**00065 ELÄKETURVAKESKUS**  
Puh. (09) 1511, Faksi (09) 148 1172

**00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN**  
Tfn (09) 1511, Fax (09) 148 1172  
FIN-00065 Eläketurvakeskus Finland  
Tel. +358 9 1511, Fax +358 9 148 1172