

Eino Ketola

Kasvu yhteistoimintaan.

Työttömyysvakuutusrahasto 1960–2009, Koulutusrahasto 1969–2009, Työturvallisuuskeskus 1970–2009, Työsuojelurahasto 1979–2009. Helsinki 2009, 383 s.

Tiivistelmä: Julkaisuvapaa 17.11.2009 klo. 15.00

Korporaatioiden itsekkyydestä kohtuulliseen yhteistyöhön

Teoksen otsikossa mainittujen neljän instituution toiminta on muodostanut vuodesta 1960 alkaen olennaisen osan työmarkkinoilla sovituista sosiaali- ja työpoliittisista ratkaisuista. Talous- ja yhteiskuntatieteissä näin toteutettuja järjestelyjä kutsutaan yleisesti korporatiiviseksi sosiaalipolitiikaksi, jota esiintyy useissa kehittyneissä länsimaisissa yhteiskunnissa. Myös Suomessa tällainen järjestelmä on vakiintunut, kohtuullisen hyvin toimiva ja sopeutunut olosuhteiden muutoksiin.

Korporatiivisen sosiaalipolitiikan vakuutusmaksuihin nojaava rahoitusjärjestelmä oli alun perin sellainen, että sen perustajien olisi kannattanut rakentaa nämä instituutiot ilman niiden sosiaalipoliittista toimintaakin.

Siinä vaiheessa, kun valtio ei vielä ollut puuttunut rahastojen pääomien kertymiseen, korporaatiot saivat päätösvaltaa yritysten investointeihin. Takaisinlainausjärjestelmä ehti muodostua laajimmaksi työnantajien hallitseman Työttömyyskassojen keskuskassan toiminnassa 1960-luvun alkupuolella ja pienemmässä mittakaavassa se toteutui Eroraharahastossa 1970-luvulla, jolloin se tyrehtyi toimitusjohtajan väärinkäytöksiin ja vuosikymmenen lopun taloudelliseen taantumiaan. Keskuskassan seuraaja, Työttömyysvakuutusrahasto operoi jo täysin toisenlaisissa olosuhteissa, joissa lainarahan kokoamisen tarvetta ei vastaavalla tavalla ollut. Lisäksi rahaston toiminnan kannalta oli syytä keskittyä sijoitusmuotoihin, jotka olivat realisoitavissa kohtuuhintaan myös laskusuhdanteessa.

Nimittäessään johtajia ja toimihenkilöitä yhteisiin instituutioihin järjestöt sopivat keskenään mandaateista ja miehittivät tai ylimiehittivät ne toisinaan henkilöillä, jotka eivät enää olleet parhaassa terässään tai terässä ollenkaan tai olivat henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan järjestönsä tehtäviin vähemmän sopivia. Tämä helpotti korporatiivisten keskusjärjestöjen omaa uusiutumista, mutta lamautti perustettujen instituutioiden operatiivista johtoa. Pääasiallinen työtaakka keskittyi sellaiselle henkilölle johdossa, joka vielä oli parhaassa työiässään tai muuten pätevä. Itse asioiden edistämisessä olisi päästy parempiin tuloksiin, mikäli kaikkien neljän instituution henkilökunta olisi alun alkaen valittu vain pätevyysperustein.

Eroraharahastolle ja Työsuojelurahastolle ja Työturvallisuuskeskuksellekin oli pitkään ominaista niiden hallitusten sotkeutuminen toimistojen operatiiviseen työhön. Tämä johtui siitä, että järjestöt valvoivat toiminnassa omia intressejään hallituksen kautta tai siitä, että hallituksen jäsenet joutuivat paikkaamaan toimivan johdon puutteita. Myös säännösten luominen edellytti laitosten alkuvaiheissa hallitustyöskentelyä.

Työttömyyskassojen keskuskassa oli nerokkaan matala ja ulkoistettu organisaatio, joka ei kuitenkaan enää missään suhteessa vastannut ajan vaatimuksia, kun sen kautta yllättäen 1991 alkaneen laman johdosta alkoi kulkea usean miljardin markan vuosittainen rahavirta ilman, että rahastolla olisi ollut vakinaista johtoa ja henkilökuntaa sekä tarkoitukseen suunniteltua valvontajärjestelmää. Keskuskassan seuraaja Työttömyysvakuutusrahasto on korjannut vanhan järjestelmän puutteet, mutta intressiristiriidat ovat sielläkin estäneet rahastoa kehittymästä alun perin suunniteltua merkittävämmäksi suhdannepoliittiseksi toimijaksi.

Työturvallisuuskeskuksen toiminta sai kylmän sodan olosuhteissa 1970-luvulla roolin kommunistien vaikutusvallan kasvun pysäyttämisyrittämissä. Työsuojelurahaston perustamisen taustalla oli puolestaan pyrkimys Työturvallisuuskeskuksen rahoituksen turvaamiseksi. Korporatiivisten instituutioiden suhde valtionhallintoon muuttui 1970-luvun poliittisen kamppailun ja sitä seuranneen hallinnollisen skisman jälkeen 1990-luvun laman aikana lainoitusyhteistyöksi ja sen jälkeen tavanomaiseksi neuvottelevaksi yhteistoiminnaksi.

Historiansa alkuvaiheessa korporaatiot mielsivät luomansa instituutiot sopimusoikeuteen perustuviksi, vaikka niiden tehtävä olikin määritelty laissa. Tosiasiallisesti ne eivät olleet samalla tavalla lailla säädeltyjä kuin sitten 2000-luvulla. Tämä antoi perustetuille instituutioille liikkumavapautta, jota korporaatiot käyttivät omaksi edukseen. STK lainoitti sisarjärjestöjensä tuella keskuskassan sijoitusvaroista omia kiinteistöhankejaan ja työnantajajärjestöjen koulutuskeskusten rakennusinvestointeja. Työnantajien yksin johtaman Työttömyyskassojen keskuskassan hallintoneuvosto siirsi yksimielisellä päätöksellä kuusi miljoonaa markkaa talletuksena ammattiyhdistysliikkeen pankkiin tukeakseen velkaantunutta SAK:ta. Summa oli silloisissa rahoitusoloissa merkittävä. Tuella oli poliittisia motiiveja ja sillä pyrittiin pitämään yllä korporatiivisen järjestelmän sopimiskykyä.

Rahastovien instituutioiden taloudellinen merkitys ammattiyhdistysliikkeelle oli pitkän aikaa huomattava. Työsuojelurahaston ja Erorahaston käyttöön kertyneitä pääomia ohjattiin 1990-luvun laman ratkaisuvaiheisiin asti korporatiivisiin mandaatteihin perustuen. Parhaina aikoina sijoitukset SAK:n hallitsemaan Osuuspankki Yhteistukeen ja STTK:n käyttämään Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankkiin nousivat kymmenien miljoonien markkojen suuruusluokkaan markkinakorkoa alemmalla korolla.

Valuuttojen vapautuminen, pankkien välinen kilpailu, osakemarkkinoiden kehittyminen, hyvän hallintotavan periaatteiden vakiintuminen ja valtion säätelyn vahvistuminen mursivat rahastojen sijoituspolitiikan hyväksikäytön ainakin sellaisena, kuin se esiintyi Osuuspankki Yhteistuen fuusiota ja SKOP:n konkurssia edeltävänä aikana. Mandaattisopimuksen peruuntumisen jälkeen muuhun kuin pelkästään kasvuun ja vakauteen tähtäävää sijoitustoimintaa ei ole tullut esille.

Osapuolten uudeksi vaikuttamisen foorumiksi on noussut Euroopan unionin puitteissa tapahtuva kehittäminen ja yhteistyö. Merkkejä on siitäkkin, että korporatiivinen järjestelmä on alkanut siirtyä yhä laajemmassa mitassa eurooppalaiselle foorumille. Tässä käsiteltyjen instituutioiden pohjoismaiset edeltäjät olivat merkittäviä esikuvia suomalaista järjestelmää rakennettaessa ja kehitettäessä. Nyt pohjoismainen yhteistyö on muuttunut vierustoveruudeksi Euroopan unionin tapaamisissa.

Työmarkkinasuhteiden kokonaisuudessa tässä seurattujen laitosten perustamiset ovat lähteneet liikkeelle tulopoliittisten kokonaisratkaisujen liepeiltä tai erillisistä keskusjärjestösopimuksista. Niistä päättäminen on ollut palkkaneuvotteluratkaisuihin verrattuna toisarvoista. Niiden synty on selvästi ollut merkittävämpää palkansaajajärjestöille, joiden jäsenten turvaa ja etuja ratkaisut ovat parantaneet monella tavalla. Myös työnantajajärjestöt ovat hyötäneet niiden toiminnasta mm. työvoiman vaihtuvuuden, liikkuvuuden ja ammattitaidon lisäämisen sekä myös terveyden, turvallisuuden ja työympäristön tuottavuuden osalta. Korporatiivisesti luoduilla järjestelmillä on ollut myös huomattava valtion sosiaalipolitiikkaa tukeva rooli.

Kaikissa neljässä instituutiossa on viime aikojen kehitykselle ollut ominaista asiantuntemuksen hyväksikäytön kasvu ja korporatiivisten mandaattien merkityksen heikentyminen. Instituutiot toimivat 2000-luvun maailmassa jo melko kaukana työmarkkinajärjestöjen arkipäivästä omilla erikoisalueillaan, joilla pääasiassa toimitaan argumentaation ja asiantuntemuksen välineillä ja yhteisin pelisäännöin. Kolmikantaisen korporatiivisen toiminnan parhaita puolia on edelleen se, että järjestelmä kykenee sovittamaan yhteen halutun, mahdollisen ja toteuttamiskelpoisen vaihtoehdon.

Lisätietoja

Dosentti Eino Ketola, eino.ketola@gmail.com, 050 550 2808