

SOSTE



# Inhimillisempi Eurooppa

**Puheenvuoroja Euroopan unionin  
sosiaalisen ulottuvuuden kehittämiseksi**

# Sisällys

## Johdanto

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| – Vertti Kiukas ja Jiri Sironen ..... | 3 |
|---------------------------------------|---|

## Mihin suuntaan EU menee eurovaalien jälkeen?

|                        |   |
|------------------------|---|
| – Timo Miettinen ..... | 5 |
|------------------------|---|

## Euron finanssipoliittista liikkumavaraa kasvatettava

|                        |    |
|------------------------|----|
| – Antti Ronkainen..... | 11 |
|------------------------|----|

## Eurooppalainen ohjausjakso ja sosiaalinen Eurooppa

|                      |    |
|----------------------|----|
| – Jiri Sironen ..... | 16 |
|----------------------|----|

## Hyvinvointitalouden visio Euroopan tulevaisuuden kulmakivenä

|   |    |
|---|----|
| – Jussi Ahokas ja Päivi Rouvinen-Wilenius ..... | 24 |
|---|----|

## Euroopan unionin sosiaalipoliittiset haasteet

|                      |    |
|----------------------|----|
| – Kari Välimäki..... | 30 |
|----------------------|----|

## EUROOPAN SOSIAALISTEN OIKEUKSIEN PILARI .....

### Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari nostaa esiin unionin sosiaalisen ulottuvuuden

|                       |    |
|-----------------------|----|
| – Maria Vaalavuo..... | 41 |
|-----------------------|----|

### *Mitä Euroopan tason kansalaisjärjestöverkostoissa ajatellaan*

|   |    |
|---|----|
| <i>Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja sen toteutumisen mahdollisuuksista?.....</i> | 48 |
|---|----|

### Eriarvoisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen

### keskeisiksi tavoitteiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa

|                   |    |
|-------------------|----|
| – Sian Jones..... | 49 |
|-------------------|----|

### Kansanterveysverkosto EuroHealthNet näkee

### Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa lupaavia mahdollisuuksia

|                           |    |
|---------------------------|----|
| – Dorota Sienkiewicz..... | 54 |
|---------------------------|----|

### Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari unionin politiikan selkärangaksi

|                    |    |
|--------------------|----|
| – Kélig Puyet..... | 57 |
|--------------------|----|

### Terveys ja terveystalitiikka Euroopan unionissa

|                       |    |
|-----------------------|----|
| – Meri Koivusalo..... | 59 |
|-----------------------|----|

### Investoidaan lapsiin

|   |    |
|---|----|
| – Hanna Heinonen ja Tuomas Kurttila ..... | 65 |
|---|----|

### Ihmisten Eurooppa ja järjestöjen asema tulevaisuudessa?

|                       |    |
|-----------------------|----|
| – Riitta Särkelä..... | 71 |
|-----------------------|----|

### Euroopan unioni: vahvempaan kansalaisuuteen pienin askelin

|                   |    |
|-------------------|----|
| – Henri Vogt..... | 77 |
|-------------------|----|

## Hyviä Eu-tiedon lähteitä – linkkikooste..... 83

# Johdanto

Euroopan unionilla on edessään poikkeuksellinen vuosi, kun Euroopan parlamentin vaalien ja uuden komission aloittamisen lisäksi Britannia, yksi isoimmista jäsenmaista, on mitä todennäköisimmin jättämässä unionin maaliskuussa.

Suomelle vuosi on erityisen kiinnostava, sillä maamme toimii kesäkuusta vuoden loppuun unionin puheenjohtajanaan, vain muutama kuukausi eduskuntavaalien jälkeen ja uuden hallituksen vetovastuulla. Suomen puheenjohtajuuskaudella asialistalla ovat muun muassa uuden komission painopisteet, neuvoston strateginen agenda vuosille 2019–2024, rahoituskehys sekä unionin tulevaisuuden ja seuraavan kasvustrategian pohtiminen. Haastava poliittinen tilanne saattaa johtaa asialistan pidentymiseen entisestään.

Unionin kehitystä ovat viime vuosina leimanneet pitkittynyt talous- ja eurokriisi, jäsenmaiden eriävät näkemykset maahanmuuttopolitiikasta ja oikeusvaltiokehityksestä sekä poliittisen kentän polarisoituminen ja pirstoutuminen. EU-komissio on pyrkinyt vastaamaan haasteisiin käynnistämällä tulevaisuuspohdinnan.

Sosiaali- ja terveystasioissa nykyisen Junckerin komission toiminta on ollut ristiriitaista. Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisten tavoitteiden seuranta ja köyhyyden torjuntafoorumi on osin lopetettu jo ennen strategian päättymistä. EU:n kansanterveysohjelmaa ei aiota jatkaa nykymuodossaan. Toisaalta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari on tärkeä avaus, vaikkakin se on vielä vailla konkreettista sisältöä. YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden ja Agenda 2030 -toimenpideohjelman suunnittelussa EU on ollut aktiivinen, mutta toteutus on jäänyt puolitiehen.

Sosiaalisen Euroopan rakentaminen on selvästi helpompaa sanoilla kuin teoilla. Komissio seuraa jäsenmaiden taloutta ja toimintaa vuotuisella ohjausjaksolla. Sen päätarkoitus on varmistaa jäsenmaiden pitäytyminen talous- ja rahaliiton kriteereissä ja ohjata tekemään rakenteellisia uudistuksia. Viimeisten vuosien aikana ohjausjakson sosiaalista puolta on kehitetty. Sosiaaliset havainnot ja kriteerit eivät kuitenkaan saa taakseen samanlaista vipuvoimaa kuin taloudelliset, niin kauan kuin jäsenmailta ei edellytetä niiden seuraamista. Talous ja hyvinvointi olisikin saatettava nykyistä parempaan tasapainoon toisiinsa nähden.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen sekä laajan kansalaisyhteiskunnan on syytä osallistua entistä voimakkaammin unionin toimintaa koskevaan keskusteluun. Sote-järjestöt haluavat nostaa hyvinvointitalouden EU-keskustelun keskiöön. Hyvinvointitaloudessa päämääränä on aina ihmisten hyvinvoinnin lisääminen ja hyvän elämän edellytysten parantaminen. Ne ovat ensisijaisia tavoitteita. Muut tavoitteet, kuten talouskasvu, hyvinvointivaltion säilyttäminen tai demokratian laajeneminen, nähdään niille alisteisina. Hyvinvointia ja hyvää elämää edistävät palvelut, kuten koulutus ja sosiaali- ja terveydenhuolto, ovat talouskasvun perustaneet takaavat ihmisten osaamisen ja terveyden ja ovat investointeja. Samaan aikaan on kuitenkin muistettava, että hyvinvointivaltion perusta voi säilyä vain, jos julkinen talous on kestävällä pohjalla. Yhdessä ne muodostavat positiivisen vuorovaikutuksen.

Hyvinvointitalousajattelun vahvistuminen sopii hyvin yhteen myös kestävän kehityksen tavoitteiden, eriarvoisuuden vähentämisen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin nykyistä kokonaisvaltaisemman toimeenpanon kanssa. Niiden kaikkien soisi olevan EU:n tulevaisuudesta käytävän keskustelun keskeistä sisältöä ja muodostavan rungon unionin seuraavalle kasvustrategialle.

Tämän artikkelikokoelman tarkoituksena on herätellä sosiaali- ja terveysalan EU-keskustelua ja aktivoida vaikuttamistoimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta ensi vuoden jälkipuoliskon puheenjohtajuuskaudella jäsentyy hyvinvointitalousteeman alle. Se on jo nyt otettu Euroopassa hyvin vastaan, erityisesti omissa kattojärjestöissämme. Toivommekin, että keskustelu sosiaalisesta Euroopasta ja hyvinvointitaloudesta jatkuu ja laajenee, ja haluamme olla osaltamme tukemassa Suomen tulevaa puheenjohtajuuskautta.

Julkaisu on osa SOSTEn ja EAPN-Finin **Inhimillisempi Eurooppa – tulevaisuuden Eurooppa -tietoa hyvinvoinnin turvaamiseksi** -tiedotushanketta. Olemme iloisia, että olemme saaneet kirjoittajiksi eri alojen kokeneita asiantuntijoita. Lämmin kiitos kaikille kirjoittajille. Kiitos myös ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotustuen, joka mahdollisti tämän verkkojulkaisun toteuttamisen.

Helsingissä marraskuussa 2018

**Vertti Kiukas**, pääsihteeri, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

**Jiri Sironen**, puheenjohtaja, EAPN-Fin,  
Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto

## Mihin suuntaan EU menee eurovaalien jälkeen?

**Epäluottamus unionia kohtaan, talouspolitiikan uudistustarpeet ja hallitustenvälisen yhteistyön merkityksen kasvaminen luonnehtivat murrosvaihetta elävää EU:ta. Jälkimmäinen ei välttämättä ole toivottava kehitys Suomen kaltaisten pienten maiden kannalta, ja siksi EU-tason valtasuhteiden selkiyttäminen olisi tärkeää. Tulossa olevilla eurovaaleilla voi olla ratkaiseva merkitys sen suhteen, vahvistuuko EU-oikeuden ulkopuolella tapahtuva hallitustenvälinen yhteistyö.**

Euroopan unionin sanotaan elävän murrosvaihetta. Ongelmia ovat viime vuosien aikana tuottaneet niin pitkittynyt talouskriisi ja sen mukanaan tuomat poliittiset ja sosiaaliset ongelmat kuin unionin yhtenäisyyttä koetteleva pakolaiskriisi sekä lähi-alueiden kasvava epävakaus. Oikeusvaltioperiaate on haastettuna Itä-Euroopassa, ja monissa maissa perinteistä puoluejärjestelmää haastavat nimenomaan euroskeptiset puolueet.

Iso-Britannian vuoden 2016 brexit-kansanäänestys kärjisti ongelmia erityisellä tavalla. Brexit-prosessi on horjuttanut käsitystä alati lähenevästä unionista ja nostanut esiin jopa kysymyksen nykymuotoisen unionin hajoamisesta. Toisaalta Britannian erosopimukseen liittyvät vaikeudet ovat osoittaneet, miten monella tavalla jäsenmaat ovat sidoksissa EU-oikeuden säätelyihin instituutioihin. Unionista lähteminen on hankalaa – ja kallista.

Euroopan unioni on kuitenkin aloittanut sarjan toimenpiteitä, joilla ongelmiin on mahdollista vastata. 27 valtion ja niiden hallitusten päämiesten sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajien Roomassa 25.3.2017 allekirjoittamaa EU:n tulevaisuusjulistusta voidaan pitää jonkinlaisena lähtölaukauksena tälle prosessille.

Prosessia kutsutaan yleisesti tulevaisuuspohdinnaksi. Komission maaliskuussa 2017 julkaisema valkoinen kirja sekä viisi keskustelupaperia muun muassa rahanliiton ja turvallisuuden kehittämisestä pyrkivät luomaan näkymiä siihen, millaisia toimia EU voisi edistää yksittäisillä politiikkalohkoilla. Keskeisimmiksi Suomen kannalta näyttävät nousseen euroalueen kehittämiseen, yhteiseen puolustuspolitiikkaan, muuttoliikehännän hallintaan sekä kauppapolitiikkaan liittyvät kysymykset.

Euroopan neuvoston ja erityisesti EU-komission tulevaisuuspohdinta liittyy yksittäisten politiikkalohkojen ohella EU:n rooliin poliittisena instituutiona sekä laajemmin EU:n demokraattiseen oikeutukseen. Vuodesta 2009 alkanut eurokriisi on haastanut monet nykykäsitteet unionin sisäisestä vallanjaosta ja yksittäisten instituutioiden toimivallasta. Liittovaltiokehityksen sijaan olemme ajautuneet tilanteeseen, jossa joidenkin suurten jäsenmaiden rooli on korostunut. Samalla erityisesti euroalueella tehdyt uudistukset ovat luoneet uusia institutionaalisia rakenteita perinteisen EU-oikeuden ulkopuolelle. Monet Junckerin komission ehdotuksista liittyvätkin kiinteästi unionin poliittisen luonteen muuttumiseen.

→ Eurokriisi on haastanut monet nykykäsitteet unionin sisäisestä vallanjaosta ja yksittäisten instituutioiden toimivallasta.

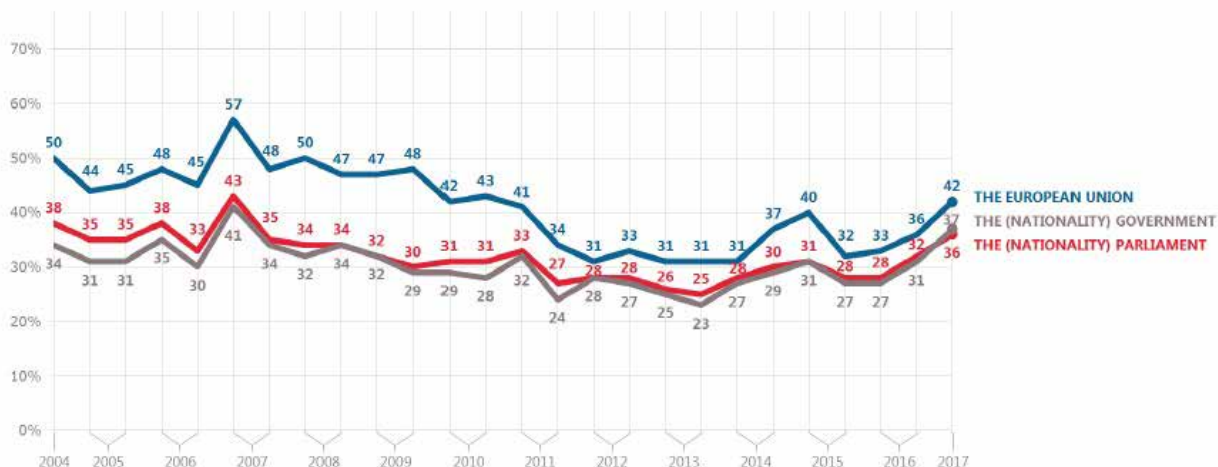
Keskityn tässä kirjoituksessa kolmeen kehityskulkuun, jotka luonnehtivat edellä mainittua kriisin ja uudistumisen logiikkaa. Näitä ovat EU:ta kohtaan tunnettu luottamus, talouspolitiikan uudistaminen sekä uusi hallitustenvälisyys. Nämä kehityskulut tarjoavat kehyksen, jota vasten yksittäisiä politiikkatoimenpiteitä voidaan toivon mukaan myöhemmin arvioida.

## EU ja demokraattinen oikeutus

Keskeinen kysymys arvioitaessa EU-politiikan demokraattista legitimitettä on kansalaisten unionia kohtaan tunnettu luottamus. Usein esitetyn näkemyksen mukaan eurokriisi ja pakolaiskriisi ovat lisänneet epäluottamusta unionia kohtaan kaikkialla Euroopassa. Epäluottamus nähdään usein esimerkiksi institutionaalisten uudistusten esteenä.

Näkemyks on kuitenkin yksipuolinen. Erilaisia unioniin liittyviä asenteita mittaava eurobarometri osoittaa (kuva), että EU:ta kohtaan tunnettu luottamus on

QA8a I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.  
(% - EU - TEND TO TRUST)



kuitenkin johdonmukaisesti korkeampaa kuin kansallisten instituutioiden kansalaisilta saama tuki. Luottamus unionia ja kansallisia instituutioita kohtaan korreloi käänteisesti talouskehityksen kanssa: vuodesta 2009 eteenpäin jatkunut heikko talouskehitys on heikentänyt sekä EU:n että kansallisten instituutioiden uskottavuutta. Viimeisten kahden–kolmen vuoden aikana tilanne on kuitenkin parantunut.

→ Luottamus unionia ja kansallisia instituutioita kohtaan korreloi käänteisesti talouskehityksen kanssa: heikko talouskehitys on heikentänyt sekä EU:n että kansallisten instituutioiden uskottavuutta.

Yksi johtopäätös on, ettei EU:ta kohtaan tunnettu epäluottamus ole selkeästi erottavissa omaksi ilmiökseen. Kyse on ylipäänsä heikon talouskehityksen vahvistamasta politiikan legitimititeetikriisistä, joka iskee yhtä lailla niin Euroopan unioniin kuin sen jäsenten kansalliseen politiikkaan. Tilanteen parantuessa poliittinen ilma-  
piiri on kuitenkin otollisempi myös EU:n institutionaalisille uudistuksille.

Unionin demokraattiseen legitimitettiin liittyy kuitenkin ongelmia. Ne kytkeytyvät erityisesti EU:n institutionaalisen vallanjaon muuttumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Erityisesti taluskriisin seurauksena talouden, politiikan ja oikeuden suhteet ovat muuttuneet merkittävästi suuntaan, joka ei tue demokraattista päätöksentekoa.

## Selkeämpää talouskoordinaatiota

Yksi vuonna 2008 solmitun Lissabonin sopimuksen keskeisistä tavoitteista oli selkiyttää Euroopan unionin institutionaalista rakennetta ja vahvistaa sen asemaa poliittisena toimijana. Sen myötä EU-parlamentin asemaa vahvistettiin ja unionille luotiin yhteinen ulkosuhdehallinto. Eurooppa-neuvostossa lisättiin määräenemmistöpäätöksiä ja päätettiin pysyvästä puheenjohtajasta.

Eurokriisin puhkeaminen vuosina 2009–2010 järkytti merkittäväällä tavalla EU:n institutionaalista tasapainoa. Erityisesti Kreikan velkakriisin edessä Euroopan talous- ja rahaliiton omat välineet kriisin ratkaisemiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Tilannetta paikattiin keväällä 2010 kahdenvälisen lainojen sekä uuden kriisinhoitotyökalun, Euroopan rahoitusvakausmekanismin (myöhemmältä nimitykseltään rahoitusvakausväline) avulla. Vuonna 2013 sen tilalle astui voimaan Euroopan pysyvä vakausmekanismi EVM.

Järjestelyyn liittyi useita oikeudellisia yksityiskohtia. Näistä keskeisimpiä olivat niin sanottuihin *no bail-out* -sääntöihin liittyvät kysymykset, EU:n perussopimuksen uudistaminen kriisinhoitomekanismin osalta (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, SEUT 136) sekä uudistettu talousohjausjärjestelmä, *Fiscal compact*, joka antoi komissiolle lisää valtaa perussopimuksessa määritettyjen velka- ja alijäämäkriteerien valvonnassa. Talousohjaus syntyi Saksan ja Ranskan aloitteesta ja siitä sovittiin perussopimusten ulkopuolella kansainvälisen oikeuden kehikossa. Toisaalta varsinkin Kreikan lainaohjelmien tapauksessa keskeiseen asemaan nousi euroryhmä, jolla ei ole virallista asemaa EU:n perussopimuksissa.

Kriisin pitkittyessä merkittävään asemaan nousi myös Euroopan keskuspankki, jonka vuonna 2012 aloittama valtionlainojen osto-ohjelma, niin sanottu OMT-ohjelma, auttoi laskemaan kriisimaiden valtionlainojen korkotasoa. Mario Draghin päätöstä tehdä kaikki tarvittava euroalueen koossapitämiseksi voidaankin pitää koko eurokriisin keskeisimpänä päätöksenä.

Kehityskulku osoittaa hyvin, miten vaikeasti hahmotettava järjestelmä Euroopan unionista on kriisin myötä tullut. Yhtäältä toimeenpanevaa valtaa edustavat institutiot, kuten EU-komissio ja Euroopan keskuspankki, ovat nousseet keskeiseen asemaan talouspoliittisina toimijoina. Toisaalta esimerkiksi vakausmekanismin säännöt varmistavat sen, ettei pelastuspaketeista tehdä päätöksiä ilman suurten maiden hyväksyntää. Suurten maiden keskeinen asema näkyy myös esimerkiksi Kreikan kolmannen lainaohjelman valvonnassa, joka on jäänyt pitkälti euroryhmän varaan.



Keskustelu EMU-yhteistyön syventämisestä liittyykin usein kysymykseen yhteisvastuun syventämisestä. Tämä on kuitenkin ainoastaan yksi keskustelun ulottuvuus. Yhtä tärkeää on nähdä EMU-reformit osana laajempaa keskustelua EU-päätöksentekojärjestelmän selkeyttämisestä. Komission lähtökohtana on ollut talouskoordinaation selkeyttäminen sitomalla kriisinhoitomekanismit tiukemmin osaksi EU-komissiota ja sen päätöksentekoa.

## Uusi hallitustenvälisyys ja eurovaalit

Hallitustenvälisen yhteistyön merkitys on korostunut huomattavasti eurokriisin jälkeisenä aikana. Saksan ja Ranskan tiivistynyt yhteistyö talouskoordinaatiossa ja euroryhmän kasvanut merkitys ovat hyviä esimerkkejä hallitustenvälisen yhteistyön merkityksestä.

Ensimmäinen vaikutus on, että EU:n piirissä tehtävät päätökset ovat entistä enemmän riippuvaisia yksittäisten maiden sisäpolitiikasta, esimerkiksi kansallisten vaalien tuloksista. Merkittävä voimatasapainon muutos jonkin suuren, Saksan tai Ranskan kaltaisen maan poliittisissa voimasuhteissa voi johtaa toimintaympäristön muuttumiseen hyvinkin epävakaiseksi. Yksittäinen maa voi halutessaan vaikeuttaa kehitystä yksittäisillä tai useammilla politiikkalohkoilla.

Ei olekaan selvää, että EMU:n kehittämisessä nimenomaan hallitustenvälisyyden korostaminen olisi pienen maan etu. Pitkällä tähtäimellä Suomen tavoitteena tulisi olla pikemminkin kansallisen ja EU-tason valtasuhteiden selkeyttäminen ja EU:n demokraattisen legitimitetin vahvistaminen.

Toinen vaikutus on, että kaikki uudistukset eivät nojaa yksinomaan unionin virallisiin rakenteisiin. Monet jäsenmaat ovat pyrkineet rakentamaan eurooppalaista yhteistyötä hallitustenvälisin keinoin, EU-oikeuden ulkopuolella. Esimerkiksi Saksa on viime aikoina muodostanut kahdenvälisiä palautussopimuksia vastauksena EU:n kyvyttömyyteen edistää yhteistä turvapaikkapolitiikkaa. Ranskan aloitteet eurooppalaisista interventiojoukoista voidaan nähdä esimerkkinä samasta kehityskulusta.

→ Pitkällä tähtäimellä Suomen tavoitteena tulisi olla kansallisen ja EU-tason valtasuhteiden selkeyttäminen ja EU:n demokraattisen legitimitetin vahvistaminen.

Vuoden 2019 eurovaalit saattavat merkitä käännekohtaa tässä kehityksessä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että kansallismielinen oikeisto on tiivistämässä rivejään. Mikäli EU:n tavanomainen, komissiovetoinen päätöksenteko sakkaa eurovaalien tuloksen seurauksena, voi se merkitä siirtymää yhä vahvemmin hallitustenvälisen yhteistyön suuntaan.

# Euron finanssipoliittista liikkumavaraa kasvatettava

**Euron toimiminen edellyttää Euroopan unionin jäsenmaiden nykyistä suurempaa taloudellista yhtenäistymistä. Eurokriisi nosti esiin epäyhtenäisyyden vaikutuksia: se toi nähtäville Euroopan sisäisen epäsolidaarisuuden, joka on muun muassa johtanut radikaalin populismin leviämiseen ympäri Eurooppaa ja luonut pohjaa muukalaisvihamielisyydelle. Jos euroaluetta ei korjata, sen systeemiset heikkoudet säilyvät. Tämä tarkoittaa, että euroalue vaatii finanssipoliittista vahvistamista, jotta se olisi toimintakykyinen seuraavan kriisin iskiessä.**

## Euroopan talouskonstituutio ja eurokriisin opetukset

Euro on 19 maan yhteinen valuutta, jolla ei ole valtiota.

Euron ominaispiirre on, että valtiot vastaavat finanssipolitiikasta kansallisesti ja Euroopan keskuspankki EKP ohjailee rahapolitiikkaa ylikansallisesti. Euromaat poikkeavat toisistaan paitsi taloudellisesti myös kulttuurisesti, ja siksi rahaliiton maita ei voi nähdä optimaalisena valuutta-alueena. Toimiakseen euro edellyttää jäsenmaiden taloudellista yhdenmukaistumista, sillä euro ei joustaa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi julkistalouksien, työmarkkinoiden ja pääomamarkkinoiden yhtenäistymistä.

Koska EKP:n vastinpariksi ei luotu valtiovarainministeriötä, euron perustajat toivoivat, että rahaliiton sääntökehikko johtaisi jäsenmaiden talouksien yhtenäistymiseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan euromaiden julkistalouksien alijäämät eivät saa olla yli 3 ja velat yli 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen (BKT). Lisäksi Lissabonin sopimuksen 125 artikla kieltää euromaiden velkojen

yhteisvastuullisuuden ja 123 artikla keskuspankilta jäsenmaiden rahoittamisen. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö kirjoitti ennen finanssikriisin alkua rahaliiton sääntökehikosta seuraavasti:

*Näillä säännöillä haluttiin lisätä julkisen sektorin rahoittamiseen liittyviä riskejä siinä toivossa, että rahoitusmarkkinat ”rankaisivat” sellaista finanssipolitiikkaa, joka ei olisi kestäväällä pohjalla.<sup>1</sup>*

Näin ei kuitenkaan käynyt. Euromaiden taloudet eivät yhdenmukaistuneet rahaliiton perustamisen jälkeen riittävästi. Euromaista vain harvat täyttivät vakaussopimuksen säännöt, eikä komissiolla ollut uskottavia keinoja valvoa sääntöjen noudattamista. Keskittyminen alijäämiin jätti huomiotta Saksan valtavat ylijäämät ja euroalueen vaihtotaseiden kehityksen kohti epätasapainoa. Lisäksi korkojen yhdentyminen johti Välimeren maiden yksityisen sektorin huomattavaan velkaantumiseen Saksan ja Ranskan pankeille.

Eurokriisin aikana sääntökehikkoa jouduttiin uudelleentulkitsemaan radikaalisti. Vuoden 2010 toukokuun toisen viikonlopun aikana – sopivasti juuri Eurooppapäivänä – Kreikalle myönnettiin ensimmäinen tukipaketti. Samalla päätettiin perustaa vakausmekanismi ja EKP ilmoitti päivää myöhemmin ensimmäisestä valtion velkakirjojen osto-ohjelmasta. Eurokriisin opetus onkin, että rahaliitto selvisi eurokriisin yli rikkomalla omia sääntöjään. Eurokriisin toinen opetus on, että solidaarisuus euroalueella on ehdollistettu tiukalle talouskurille ja jokainen tukieuro on korvamerkitty. Tämä Euroopan sisäinen epäsolidaarisuus oli osaltaan luomassa pohjaa avoimelle muukalaisvihamielisyydelle Euroopan ulkopuolelta tulleita pakolaisia kohtaan.

## Säännöt ovat kääntyneet itseään vastaan

Eurokriisin ja pakolaiskriisin myötä populistiset ja radikaalit puolueet ovat marssineet parlamentteihin kaikkialla Euroopassa. Euromaiden keskittyessä sisäpolitiikkaan rahaliiton tarpeelliset uudistukset ovat jääneet vaillinaisiksi ja keskeneräisiksi.

→ Populistiset ja radikaalit puolueet ovat marssineet parlamentteihin kaikkialla Euroopassa – euromaiden keskittyessä sisäpolitiikkaan rahaliiton tarpeelliset uudistukset ovat jääneet vaillinaisiksi ja keskeneräisiksi.

Koska ei ole odotettavissa, että EKP:n vastinpariksi luotaisiin lähitulevaisuudessa valtiovarainministeriötä ja riittävän suurta finanssipoliittista kapasiteettia eurobudjetin tai vakausmekanismin lisärahoituksen muodossa, jäsenmaille tulee antaa mahdollisuus auttaa tiukan paikan tullen itse itseään. Tämä voidaan toteuttaa Euroopan vakaus- ja kasvusopimuksen budjettisääntöjä yksinkertaistamalla ja joustavoittamalla.

Sääntöjen ongelma on, että ne kohtelevat euromaita epätasa-arvoisesti ja niiden valvonta on harkinnanvaraista. Kun komissio yritti puuttua Saksan ja Ranskan alijäämiin 2000-luvun alussa, maat käyttivät veto-oikeuttaan epämieluisien päätösten välttämiseksi. Samaan aikaan kun komissio kovistelee Italiaa sen uudesta budjettiesityksestä, se on sallinut Ranskalle, Espanjalle ja Portugalille sääntöjen rikkomisen.

Lisäksi säännöissä huomioidaan ainoastaan budjettialijäämät. Kuitenkin vaihtotaseiden epätasapainot ovat niihin verrattuna suurempi ongelma. Euromaiden vilkas keskinäinen kaupankäynti on johtanut erityisesti Saksan valtaviin ylijäämiin, ja syntynyt tilanne vaikeuttaa vaihtotaseen tasapainon saavuttamista. Ei ole älyllisesti kestävä, että alijäämistä rangaistaan samalla kun ylijäämiä juhlitaan.

Euron kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana rahaliiton säännöt eivät ole täyttäneet niille asetettuja tavoitteita. Ne ovat kääntyneet jopa omia tarkoituksiaan vastaan, sillä ne ovat johtaneet euroalueella tehottomaan ja osin epätarkoituksenmukaiseen finanssipolitiikan ja rahapolitiikan yhdistelmään.<sup>2</sup>

Samanaikaisesti vakaussäännöt estivät erityisesti kriisimailta elvyttämisen, ja EKP:n tiukan mandaatin vuoksi rahapoliittinen elvytys voitiin aloittaa vasta, kun rahaliitto oli ajautunut hajoamispisteeseen. Yhdysvalloissa hallinto ja maan keskuspankki alkoivat elvyttää heti, jolloin myös elpyminen oli nopeampaa. Euroopassa rahaliiton sääntöjen aiheuttama epätarkoituksenmukainen talouspolitiikka on pitkittänyt eurokriisiä ja syventänyt kriisin mukanaan tuomia sosiaalisia ongelmia.

## Sääntökehikon muuttaminen

Kun puhutaan rahaliiton viimeistelystä ja uusista euroreformista, on perusteltua vaatia myös sääntökehikon muuttamista. Sääntöjen muuttamista ovat vaatineet esimerkiksi Saksan ja Ranskan talousneuvostot, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ja viimeisimpänä vastaperustettu Euroopan finanssipoliittinen neuvosto.<sup>3</sup>

Sääntökehikkoa tulisi kehittää niin, että se huomioisi kasvu- ja laskukausien erilaiset tarpeet. Nousukausina budjettisääntöjä voisi tulkita kirjaimellisemmin, mutta ulkoisten sokkien iskiessä tulisi sallia – nykyistä huomattavasti suurempi – talouspoliittinen liikkumavara.

→ Sääntökehikkoa tulisi kehittää niin, että se huomioisi kasvu- ja laskukausien erilaiset tarpeet: nousukausina budjettisääntöjä voisi tulkita kirjaimellisemmin, mutta ulkoisten sokkien iskiessä tulisi sallia nykyistä huomattavasti suurempi liikkumavara.

Saksaa ei voida pakottaa luopumaan ylijäämistään, mutta sääntöjä voitaisiin uudistaa muun muassa niin, että kolme prosenttia ylittävistä vaihtotaseen ylijäämistä osa tulisi sijoittaa esimerkiksi Euroopan investointirahastoon.

Säännöt eivät myöskään saisi estää julkisia investointeja sellaisille aloille, jotka ovat hyvinvoinnin ja elinkeinorakenteen kannalta välttämättömiä. Esimerkiksi koulutukseen, terveydenhuoltoon tai kyseisen maan muihin sosiaalisiin kärkihankkeisiin suunnatut investoinnit tulisi jättää sääntökehikon ulkopuolelle.

Myös Suomi on vastustanut pitkään finanssipoliittisen yhteisvastuun lisäämistä rahaliitossa. Sääntöjen uudistaminen onkin nykyisessä poliittisessä tilanteessa helpoin tapa korjata rahaliittoa ilman yhteisvastuun ja tulonsiirtojen lisäämistä. Sääntöjä muuttamalla valtioille voidaan antaa entistä suurempi talouspoliittinen liikkumavara.

→ Sääntöjen uudistaminen on nykyisessä poliittisessä tilanteessa helpoin tapa korjata rahaliittoa ilman yhteisvastuun ja tulonsiirtojen lisäämistä.

Jos euroaluetta ei korjata, sen systeemiset heikkoudet säilyvät. Tämä tarkoittaa, että euroalue on finanssipoliittisesti toimintakyvytön myös seuraavan kriisin iskiessä, ja EKP joutuu jälleen ottamaan lisää vastuuta. On huomioitava, että populististen liikkeiden suosio on jo nyt varsin suurta ja seuraavan vakavan taantumän iskiessä niiden kannatus tuskin ainakaan vähenee.

Sääntökehikon yksinkertaistaminen on Euroopan komission tavoite, jota myös Suomi on tukenut. Mahdollisuus keskustella sääntöjen muuttamisesta avautuu ensi vuonna, jolloin järjestetään eduskuntavaalit ja eurovaalit. Toivottavasti kansalaisjärjestöt ja puolueet tarttuvat tähän mahdollisuuteen, sillä finanssipoliittisten sääntöjen löysäminen on avain sosiaalisesti progressiivisiin reformeihin.

## Viitteet

- 1 Sitaatti otettu Sauli Niinistön & Johnny Åkerholmin tekstistä ”Yhteinen raha – eurooppalaisen yhteistyön alku- vai päätepiste?”, joka on ilmestynyt Alexander Stubbin toimittamassa teoksessa *Marginaalista ytimeen. Suomi Euroopan Unionissa 1989–2003*.
- 2 Olemme tarkastelleet Joel Kaitilan kanssa rahaliiton finanssipoliittisten sääntöjen epätarkoituksenmukaisuutta seikkaperäisemmin raportissa Talouskurista autonomiaan, euromaiden omaehtoiset toimet liikkumavaran lisäämiseksi: [http://vasemmistofoorumi.fi/uusi/wp-content/uploads/2016/08/euroraportti\\_taitto4.pdf](http://vasemmistofoorumi.fi/uusi/wp-content/uploads/2016/08/euroraportti_taitto4.pdf)
- 3 Saksan ja Ranskan talousneuvostot: <https://www.ft.com/content/509ee376-b5d0-11e8-b3ef-799c8613f4a1>  
IMF: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/DP/2018/45611-resdp-fiscal-union-in-euro-area-022118.ashx>  
Finanssipoliittinen neuvosto: <https://www.euractiv.com/section/economic-governance/news/eu-fiscal-board-blames-commission-of-ineffective-recommendations/>

## Eurooppalainen ohjausjakso ja sosiaalinen Eurooppa

**Euroopan unioni on viimeisen kymmenen vuoden aikana ryhtynyt ohjaamaan jäsenmaidensa taloutta yhä voimakkaammin. Keskeisenä välineenä on eurooppalaisen ohjausjakson tai European Semesterin nimellä kulkeva vuotuinen prosessi. Ohjausjakso syntyi yhtenä vastauksena talous- ja eurokriisiin, ja sen ydintavoitteena on talousongelmien ehkäiseminen. Ohjausjaksolla seurataan myös Eurooppa 2020 -strategian toteutumista, ja se on tuoreen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanon keskeinen väline. Ohjausjakson sosiaalista puolta vahvistamalla myös talouspolitiikkaa olisi mahdollista suunnata entistä enemmän hyvinvoinnin tukemiseen.**

### *Mikä European Semester?*

Euroopan unioni otti vuonna 2011 käyttöön eurooppalaisen ohjausjakson, *European Semester*, jolla seurataan ja koordinoidaan jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Lisäksi ohjausjaksolla koordinoidaan Eurooppa 2020 -kasvu- ja työllisyysstrategiaa, jonka tavoitteena on koulutuksen ja työllisyyden lisääminen, tutkimuksen edistäminen, ilmastonmuutoksen ehkäiseminen ja köyhyyden torjunta.

Ohjausjaksolla unioni seuraa jäsenmaiden taloudellisia ja sosiaalisia tilanteita, niiden toimia Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi, analysoi jäsenmaiden talous- ja rakenneuudistuksia sekä antaa niille suosituksia.

Ohjausjakson oikeusperusta määritellään sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta, *Treaty on the Functioning of the European Union* eli TFEU, jonka mukaan talouspolitiikka ja työllisyyden edistäminen tulee nähdä yhteisinä, koordinoitavina



asioina. Tarkemmin koordinaatio määritellään integroiduissa suuntaviivoissa, joista keskeisimpiin lukeutuvat työllisyyden suuntaviivat, *Employment Guidelines*.

Ohjausjakso perustuu lisäksi vakaus- ja kasvusopimukselle – se asettaa 3 prosentin rajan julkisen talouden alijäämälle ja 60 prosentin rajan julkisen talouden velalle suhteessa kokonaistuotantoon. Sopimusta vahvistettiin vielä vuonna 2011 *Six Pack* -lainsäädännöllä ja vuonna 2012 *Fiscal Compact* -sopimuksella.

→ Vakaus- ja kasvusopimus asettaa 3 prosentin rajan julkisen talouden alijäämälle ja 60 prosentin rajan julkisen talouden velalle suhteessa kokonaistuotantoon.

Ohjausjakso on myös vuonna 2017 sovitun Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin keskeinen toimeenpanon väline.

## Miten ohjausjakso toimii?

Ohjausjakson keskeiset osat ja aikataulu kuvataan seuraavassa:

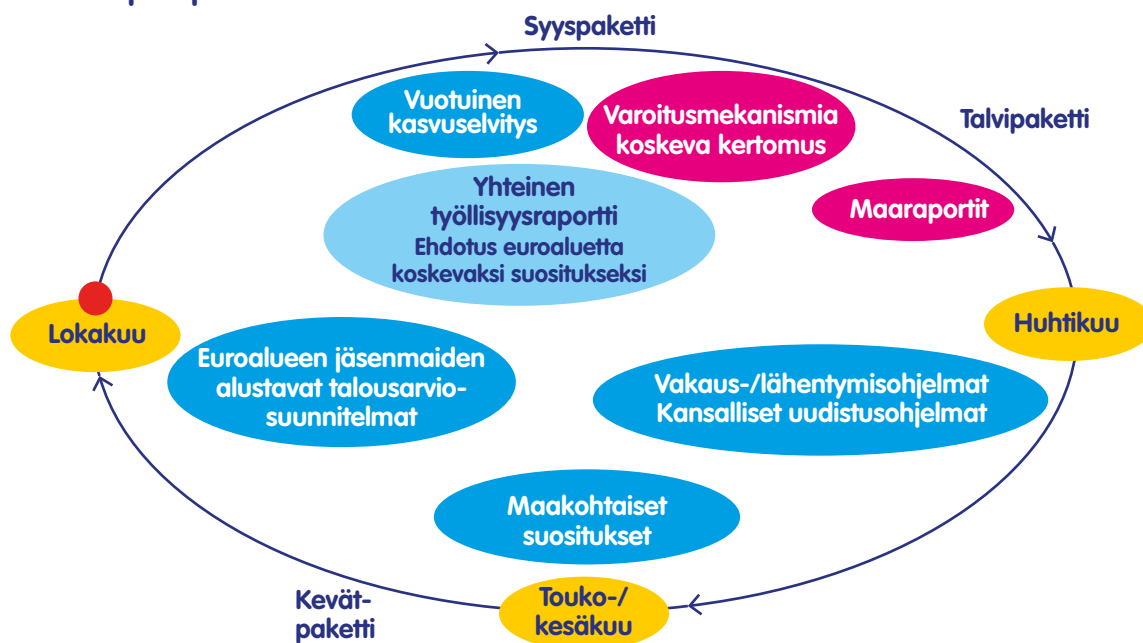
Ohjausjakso käynnistyy marraskuussa komission julkaisemalla syyspaketilla, eli **kasvuselvityksellä**, *Annual Growth Survey* eli AGS, ja työllisyysraportilla, *Joint Employment Report JER*. Kasvuselvityksessä komissio analysoi unionin talouden tilaa ja määrittelee alkavan jakson prioriteetit.

Helmi–maaliskuussa komissio julkaisee talvipaketin, jonka tärkeimmän osan muodostavat jäsenmaiden **maaraaportit**, *Country Reports*. Niiden pohjalta arvioidaan jäsenvaltioiden edistymistä talous-, työllisyys- ja sosiaalialan tavoitteissa. Maaraportti on komission noin 60-sivuinen näkemys kunkin maan taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä, haasteista ja mahdollisuuksista.

→ Maaraportti on komission noin 60-sivuinen näkemys kunkin maan taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä, haasteista ja mahdollisuuksista.

Maaliskuussa Eurooppa-neuvosto määrittelee talouspolitiikan keskeiset haasteet ja poliittiset suuntaviivat, jotka jäsenmaiden tulee ottaa huomioon, kun ne julkaisevat huhtikuussa **kansalliset uudistusohjelmansa**, *National Reform Program NRP*, joissa ne raportoivat toimistaan ja suunnitelmistaan unionilta saamiensa suositusten toimeenpanoksi ja Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseksi. Suomen uudistusohjelman laatimisesta vastaa valtiovarainministeriö. Huhtikuussa julkaistaan

## EU-ohjausjakso



myös kunkin jäsenmaan **vakaushjelma**, *Stability Program*. Suomessa vuosittain julkaistava nelivuotinen julkisen talouden suunnitelma sisältää vakaushjelman.

Toukokuussa komissio julkistaa kevätpaketin, eli **maakohtaiset suositukset** jäsenmaille, *Country Specific Recommendations* CSR. Niissä maaraporttien analyysi tiivistyy tavallisesti muutaman sivun esipuheeseen ja kolmeen kiteytettyyn politiikkasuositukseen. Jäsenmaat keskustelevat suosituksista ja hyväksyvät ne Eurooppa-neuvostossa kesällä. Jäsenmaita kehoitetaan huomioimaan suositukset, kun ne laativat budjettinsa, ja euromaat esittävät suunnitelmat budjeteistaan komissiolle syys–lokakuussa.

## Mitä unioni suosittaa Suomelle?

Tähänastisten kahdeksan ohjausjakson aikana komissio ja Eurooppa-neuvosto ovat suositelleet Suomelle muun muassa julkisen talouden vakauden säilyttämistä, vahvistamista ja sopeuttamista, kunta-, sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen toimeenpanoa, nuorten ja ikääntyvien työuria pidentäviä toimenpiteitä, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien työllistämistä edistävien palveluiden

varmistamista, kannustimien parantamista työn vastaanottamiseen, kilpailun lisäämistä vähittäiskaupassa ja kuntien palveluissa, elinkeinoelämän monipuolistamista, sovitun eläkeuudistuksen hyväksymistä, tuottavuuden kehitystä noudattavan palkkakehityksen edistämistä työmarkkinaosapuolten asemaa kunnioittaen ja kotitalouksien velkaantuneisuuden seurannan vahvistamista.

Suuri osa suosituksista on jo toteutettu Suomessa – esimerkiksi julkisen talouden vakauteen, eläkeuudistukseen, kilpailun lisäämiseen ja työn vastaanottamisen kannustimien parantamiseen liittyen. On myös suosituksia, jotka ovat saattaneet jäädä osittain toteutumatta, kuten esimerkiksi riittävien työllisyyttä edistävien palvelujen varmistaminen. Aluehallinnon sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen liittyvä suositus on vuosien myötä muuttanut muotoaan: Ensin tuli tehdä tuottavuutta lisäävä kuntauudistus, sitten suunnitella ja toteuttaa tuloksellinen sosiaali- ja terveystalouden uudistus. Seuraavaksi oli varmistettava sosiaali- ja terveystalouden kustannustehokkuutta lisäävän hallintouudistuksen toteuttaminen ja vuonna 2018 huolehdittava siitä, että uudistuksessa huomioidaan kustannustehokkuuden ja yhdenvertaisen saatavuuden parantaminen.

Suosituksien sisältävät niin sosiaalipolitiikan liikkumavaraan vaikuttavia kuin myös suoria sosiaalipoliittisia toimenpiteitä.

## Mitä ohjausjakson vaikutuksista tiedetään?

Ohjausjakson vaikutuksista on olemassa erisuuntaisia arvioita. Yleisesti arvioidaan, että suosituksista on toimeenpantu 20–50 prosenttia. Tuoreen tutkimuksen (Efstathiou and Wolff 2018) mukaan Suomi, Britannia ja Slovenia kuuluvat puolet suosituksista toimeenpanneisiin maihin, kun taas listan hännillä ovat Luxemburg (23 prosenttia), Slovakia, Unkari ja Saksa (29 prosenttia).

→ Yleisesti arvioidaan, että ohjausjakson suosituksista on toimeenpantu 20–50 prosenttia.

Suosituksien toimeenpanon arviointia vaikeuttaa myös niiden monitulkintaisuus. Yksi suositus voi sisältää useamman osasuosituksen, ja varsinkin sosiaalisissa suosituksissa mahdollisia tapoja toteuttaa jokin yksittäinen suositus on lukuisia. Suositukset tulisi toteuttaa 12–18 kuukauden aikana, mutta muun muassa komissio ja europarlamentti arvioivat niiden toteutumista jo aiemmin.

## Ohjausjakson sosiaalinen ulottuvuus

Eurooppalaisen ohjausjakson voi nähdä vahvimpana poliittisena mekanismina, jolla unioni ohjaa jäsenmaidensa sosiaalipolitiikkaa. Määrittelemällä julkistalouden puitteet se rajaa ensinnäkin merkittävästi sosiaalipolitiikan liikkumavaraa. Toiseksi se vaikuttaa myös sosiaalipolitiikan sisältöihin antamalla suoria sosiaalipolitiikan alaan kuuluvia suosituksia.

Suosituksia analysoimalla käy selväksi, että sosiaaliset kysymykset ovat komission kasvavan kiinnostuksen kohteena. Vuonna 2018 jo 63 prosenttia suosituksista sisälsi ainakin yksittäisiä osia, jotka liittyvät sosiaalialaan. Osuus ei ole ollut aiemmin näin suuri. Suomen suosituksista kaksi kolmasosaa on liittynyt jollain tapaa sosiaalikeskusteluun (Clauwaert 2018)

→ Sosiaaliset kysymykset ovat komission kasvavan kiinnostuksen kohteena: vuonna 2018 jo 63 prosenttia suosituksista sisälsi ainakin yksittäisiä osia, jotka liittyvät sosiaalialaan.

Kiintoisia esimerkkejä vuoden 2018 suosituksista ovat muun muassa Latvialle annettu suositus verotuksen progression lisäämisestä: ”Reduce taxation for low income earners by shifting it to other sources, particularly capital and property, and by improving tax compliance”; ja Liettuan saama suositus vero- ja etuusjärjestelmien parantamisesta köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseksi: ”Improve the design of the tax and benefit system to reduce poverty and income inequality”. Toisaalta suosituksista löytyy esimerkkejä työllisyyden edistämisestä työttömyys- tai työsuhdeturvaa heikentämällä, joilla luultavasti olisi köyhyyttä lisääviä vaikutuksia.

Sosiaalisen puolen vahvistumista voi selittää osin myös se, että ohjausjakso on – lainsäädännön ja EU-rahastojen lisäksi – vuonna 2017 sovitun Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin keskeinen toimeenpanon väline.

Pilarin myötä ohjausjaksoon ja maaraportteihin lisättiin 12 sosiaali-indikaattorin tulostaulu, *Social Scoreboard*. Indikaattorien vähimmäis- tai tavoitearvoja ei kuitenkaan ole määritelty. Maaraporteissa sosiaali-indikaattorien tulostaulussa maiden tulokset on lisäksi värikoodattu asteikolle, jonka ääripäät ovat ”kriittinen tilanne” ja ”parhaita suoriutujia”. Vaikka tällaisella asteikolla voikin identifioida eri maiden kriittisiä, toimenpiteitä vaativia tilanteita, voi asteikon toista päätä kritisoida siitä, ettei se kohdista tarkastelua kyseisen maan edistymiseen tavoitteiden toteuttamisessa, vaan maa voi säilyttää asemansa yhtenä parhaista suoriutujista suhteessa muihin, vaikka sen tilanne koko ajan huonontuisikin.

## Sopimuksia ja suosituksia – kritiikkiä makrotalouden dominanssista

Ohjausjakson kovan ytimen voikin sanoa muodostuvan talousohjauksesta, jonka keinovalikoima laajenee jopa jäsenmaille langetettaviin sakkoihin ja maiden budjettiesitysten hyväksymättä jättämiseen. Ohjausjakson sosiaalinen puoli jää taas helposti suositusten tasolle.

Makrotalous dominoi ohjausjaksossa suhteessa muihin politiikan aloihin, koska se nojaa sitovaan lainsäädäntöön. Makrotalouslainsäädännön johdosta julkisen talouden vakaus ja velkakestävyys painavat vaakakupissa enemmän kuin työllisyys- ja sosiaalitavoitteet.

→ **Makrotalouslainsäädännön johdosta julkisen talouden vakaus ja velkakestävyys painavat vaakakupissa enemmän kuin työllisyys- ja sosiaalitavoitteet.**

Esimerkiksi ohjausjaksoon kuuluvan makrotalouden epätasapainon menettelyä koskevan tulostaulun, *Macroeconomic Imbalances Procedure MIP Scoreboard*, talousindikaattoreille on määritelty kynnyksarvoja, jotka käynnistävät lisätoimia, kuten perusteellisen tarkastelun tai liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn. Kreikka on ollut normaalin ohjausjakson ulkopuolella syksyyn 2018 saakka, koska se on ollut unionin taloussopeutusohjelmassa. Sosiaali-indikaattorien, tavoitteiden ja suositusten velvoittavuus on siis aivan toista luokkaa kuin muun talousohjauksen.

## Sosiaalisempi ja demokraattisempi ohjausjakso?

Oli ohjausjaksosta mitä tahansa mieltä, on tärkeää seurata sen etenemistä ja pyrkiä vaikuttamaan siihen. Ohjausjakso on unionin johtava politiikkaprosessi ja se vaikuttaa niin jäsenmaiden kuin unioninkin tulevaisuuteen. Ohjausjakso vaikuttaa yhä vahvemmin myös EU-rahoituksen suuntaamiseen.

Sosiaalialan kansalaisjärjestöt ovat esittäneet useita ideoita ohjausjakson sosiaalisen puolen vahvistamiseksi ja demokratisoimiseksi. Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisen verkoston EAPN-Finin keskuudessa on muun muassa keskusteltu talousohjauksen sosiaalisten vaikutusten arvioinnista, mikä helpottaisi sosiaalisesti vahingollisten taloudellisten päätösten ehkäisyä. Sosiaalisia indikaattoreita

tulisi edelleen lisätä ja varmistaa niiden vaikuttavuus päätöksenteossa esimerkiksi tuomalla niiden kautta makrotalouden sääntöihin joustoja sekä määrittelemällä raja-arvoja, joiden ylittäminen johtaisi kyseessä olevan maan tilanteen syvempään tarkasteluun. Myös vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä tulisi uudelleenarvioida ja jättää sosiaaliset investoinnit huomioimatta taloussääntöjä tulkittaessa.

Euroopan köyhyyden vastainen verkosto EAPN näkee, että huolimatta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja lupauksista tasapainottaa ohjausjaksoa sosiaalisioilla, unionin ja jäsenmaiden lähestymistapa on edelleen makrotaloudellista kuria painottava, ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista, saati köyhyyden vähentämistä ei ole priorisoitu. Ohjausjakson puitteissa ei ole kyetty analysoimaan verotuksen ja sosiaaliturvan muutosten, työmarkkinoiden joustojen tai yksityistämisen edistämisen sosiaalisia vaikutuksia. EAPN kannattaa nykyistä kestävämpää kasvumallia, jossa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin ja kestävä kehityksen tavoitteiden toimeenpano johtaisi talouspolitiikan uudelleenorientaatioon eriarvoisuuden vähentämiseksi ja hyvinvoinnin takaamiseksi. EAPN ehdottaakin vakaus- ja kasvusopimuksen muuttamista vakaus- ja hyvinvointisopimukseksi, *Stability and Wellbeing Pactiksi*.

→ Ohjausjakson puitteissa ei ole kyetty analysoimaan verotuksen ja sosiaaliturvan muutosten, työmarkkinoiden joustojen tai yksityistämisen edistämisen sosiaalisia vaikutuksia.

Vastuu ohjausjakson toteuttamisesta jakautuu unionin eri toimielimille – komissiolle, parlamentille ja jäsenmaiden pääministereistä koostuvalle Eurooppa-neuvostolle – sekä jäsenmaiden hallituksille. Ohjausjakson toimeenpano tulisi kuitenkin suorittaa yhdessä parlamenttien, sosiaalipartnereiden, joita edustavat työmarkkinajärjestöt, ja kansalaisjärjestöjen kanssa (eksplisiittinen maininta kansalaisjärjestöjen edustajista lisättiin työllisyyspolitiikan suuntaviivoihin vasta vuonna 2018). Ohjausjaksosta käydään Suomessa valitettavan vähän avointa keskustelua, lähinnä ainoastaan komission järjestämissä keskustelutilaisuuksissa. Niin eduskunnan kuin koko kansalaisyhteiskunnan osallisuudelle tulisi luoda väyliä, sellaisina voisivat toimia suuren valiokunnan julkiset kuulemiset ja avoimet keskustelutilaisuudet. Kansalaisjärjestöjen osallisuus ohjausjaksoon on toistaiseksi vaihdellut jäsenmaittain, ja Suomessa se on ollut pitkälle komission toimien varassa. Kansalaisjärjestöillä ei toistaiseksi ole ollut esimerkiksi mitään mahdollisuutta keskustella Suomen kansallisesta uudistusohjelmasta ennen sen julkaisemista. Myös

median toivoisi perehtyvän ja raportoivan ohjausjaksosta monipuolisemmin kuin vain talouskasvuennusteista uutisoimalla.

Nykyisen komission ja europarlamentin pelimerkit on kutakuinkin käytetty, joten riippuu uuden komission ja europarlamentin sekä tietenkin jäsenmaiden näkemyksistä, miten unioni ja eurooppalainen ohjausjakso jatkossa kehittyvät. Sosiaalisen Euroopan vahvistaminen olisi mahdollista niin Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin kuin unionin seuraavan päästrategian puitteissa, jos vain poliittista tahtoa löytyy riittävästi.

## Lähteet

Efstathiou, Konstantinos and Wolff, Guntram B.: Is the European Semester effective and useful?, Policy Contribution Issue n°09, June 2018

Eurooppalainen ohjausjakso, [www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester](http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester)

Clauwaert Stefan: The country-specific recommendations (CSRs) in the social field, An overview and comparison, ETUI 2018

Kattelus Mervi, Saari Juho ja Kari Matti: Uusi sosiaalinen Eurooppa, Euroopan unionin sosiaali- ja terveystaloudellinen tutkimuskeskus, Eurooppatiedotus 2013

Make participation a driver for social rights, EAPN Assessment of the NRP's 2018, [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)

More audacity to fight poverty and ensure social rights!, EAPN Assessment of the 2018 Country-Specific Recommendations 2018, [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)

Sabato, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R., Spasova, S., Corti, F. and Vanhercke, B., Implementing the European Pillar of Social Rights, European Economic and Social Committee 2018

Toolkit for EAPN members on engaging with the European Semester and the European Pillar of Social Rights, 2018, [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)

## JUSSI AHOKAS

Pääekonomisti, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

## PÄIVI ROUVINEN-WILENIUS

Erityisasiantuntija, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

---

# Hyvinvointitalouden visio Euroopan tulevaisuuden kulmakivenä

**Euroopan tulevaisuuden valintoihin kohdistuu kovempia ulkoisia paineita kuin koskaan aiemmin. Esimerkiksi ilmastonmuutos, erot jäsenmaiden talouskasvussa ja kansalaisyhteiskunnan liikehdintä haastavat pohtimaan uudenlaista strategiaa EU-maille. Haasteisiin voidaan vastata luomalla Euroopalle selkeä visio ja konkreettiset tavoitteet sen saavuttamiseksi. Europarlamenttivaalit, uusi komissio ja unionin strategian päivittäminen tulevat oikealla hetkellä. Hyvinvointitalous tulisi ottaa tulevaisuusstrategian lähtökohdaksi. Se tarkoittaa, että nykyistä enemmän painotetaan inhimillisten voimavarojen lisäämistä ja ihmisten osallisuutta: hyvinvoinnin ja hyvän elämän perustekijöiden vahvistamista. Kansalaisyhteiskunta on merkittävä toimija hyvinvointitaloudessa – sen vahvistamisen tulee olla keskeisellä sijalla strategiassa.**

## Euroopan uusi strategia

Euroopan unionin tulevaisuutta pohditaan kattavasti tulevina vuosina, kun käsillä ovat vuonna 2019 järjestettävät europarlamenttivaalit ja uuden Euroopan komission nimittäminen. Myös Eurooppa 2020 -tulevaisuusstrategia on saavuttamassa määräaikansa. Ilmastonmuutoksen kiihtyessä, taloudellisen kehityksen heittelehtiessä ja kansalaisyhteiskuntien liikehtiessä Euroopan tulevaisuuden suuntia koskeviin valintoihin kohdistuu selvästi kovempia ulkoisia paineita kuin koskaan aiemmin unionin olemassaolon aikana.



Vaikka ulkoiset haasteet ovat kiistämättömiä, niihin on mahdollista vastata luomalla Euroopalle selkeä visio ja esittämällä konkreettiset tavoitteet sen saavuttamiseksi. Tässä mielessä vaalit, uusi komissio ja Euroopan strategian päivittäminen tulevat juuri oikealla hetkellä. Myös Suomella on tärkeä rooli Euroopan unionin tulevaisuustyössä, koska on sen vuoro toimia unionin puheenjohtajamaana heti keväällä 2019 pidettävien vaalien jälkeen.

## Hyvinvointitalouden visio

Hyvinvointitalous on SOSTEn ja sosiaali- ja terveysalan järjestöjen käyttöön ottama termi. Hyvinvointitalous voidaan ymmärtää sekä visiona tulevaisuuden talous- ja yhteiskuntamallista että tiettyinä jo nyt olemassa olevana yhteiskuntamme osaluena. Keskeistä hyvinvointitaloudessa on, että sitä rakennettaessa ja siinä toimittaessa päämääränä on aina hyvinvoinnin lisääminen ja hyvän elämän edellytysten parantaminen. Hyvinvointi ja hyvä elämä ovat siis hyvinvointitalouden ensisijaisia tavoitteita. Muut tavoitteet, kuten esimerkiksi talouskasvu, hyvinvointivaltio tai demokratian laajeneminen, nähdään niille alisteisina.

Hyvinvointitalous perustuu laaja-alaiselle hyvinvointikäsitteelle. Hyvinvointitalousajattelussa hyvinvoinnin nähdään muodostuvan yksilöllisistä voimavaroista sekä osallisuudesta. Voimavaroja ovat esimerkiksi riittävä terveys, kohtuulliset materiaaliset resurssit, sosiaalinen hyvinvointi ja voimaannuttavat sosiaaliset suhteet, luottamus itseen ja yhteisöön jossa elää sekä kriittinen tietoisuus. Osallisuudella puolestaan tarkoitetaan ihmisten mahdollisuutta ottaa osaa omassa yhteisössä tapahtuvaan päätöksentekoon ja yhteisön kehittämiseen sen täysivaltaisina jäseninä. Hyvinvointitalouden rakentaminen on lopulta edellä mainittujen tekijöiden vahvistamista ja niihin investoimista.

→ Hyvinvointitalous perustuu laaja-alaiselle hyvinvointikäsitteelle: hyvinvointitalousajattelussa hyvinvoinnin nähdään muodostuvan yksilöllisistä voimavaroista sekä osallisuudesta.

Hyvinvointitalouden visio on näin ollen kuva tulevaisuuden yhteiskunnasta, jossa ihmisten hyvinvointi ja hyvän elämän edellytysten turvaaminen kaikille on otettu yhteiskuntapolitiikan päämääräksi. Hyvinvointitalouden visio voidaan kuvata yhdellä lauseella seuraavasti: ”Yhdessä tehty hyvä elämä kaikille.”

## Euroopan unioni hyvinvointitalouden rakentajana

Kun Euroopan tulevaisuusstrategiaa määritellään uudelleen seuraavalle vuosikymmenelle, hyvinvointitalouden lähtökohdat tulisi nostaa sen keskiöön. Tämä tarkoittaa, että Euroopan unionin strategian olisi painotettava nykyistä enemmän inhimillisten voimavarojen lisäämistä sekä osallisuutta eli hyvinvoinnin ja hyvän elämän perustekijöiden vahvistamista.

Sen lisäksi, että hyvinvointitalouden tavoitteita painotetaan strategiassa, niiden edistämisen tulisi näkyä entistä vahvemmin myös EU-politiikassa. Jo Eurooppa 2020 -strategiassa on esitetty joitain hyvinvointitaloudellisia tavoitteita, mutta esimerkiksi jäsenmaiden poliittisessa ohjauksessa, EU:n rahoituskehyksessä tai lainsäädännössä tavoitteiden edistämistä ei ole huomioitu riittävästi. Talouspoliittiseen ohjaukseen ja siihen liittyviin tavoitteisiin on suhtauduttu huomattavasti vakavammin kuin sosiaalisiin tai ilmastosuojelullisiin tavoitteisiin.

Onkin tärkeää, että politiikan koordinaatiota pyrittäisiin tietoisesti laajentamaan talouspolitiikan ulkopuolelle siten, että jäsenmaat velvoitettaisiin sitoutumaan nykyistä vankemmin muun muassa sosiaali-, terveys-, tasa-arvo-, työvoima- ja ilmestopolitiikan tavoitteisiin. Tämä edellyttää, että EU:n strategiaa ja politiikkaohjausta tarkastellaan kokonaisuutena ja yhteiskunnan eri osa-alueiden ristikkäisvaikutukset huomioiden. Tarkastelutapa madaltaisi myös politiikan alueiden ja hallinnonalojen välisiä raja-aitoja, jolloin politiikasta tulisi johdonmukaisempaa, ja sen olisi mahdollista huomioida kaikki asetetut tulevaisuustavoitteet samanaikaisesti – myös hyvinvoinnille alisteiset tärkeät tavoitteet.

Keskeistä uudenaikaisessa strategiassa olisi, että siinä painotettaisiin aiempaa enemmän hyvinvointi-investointien merkitystä kestävä, vakaan ja tasa-arvoisen talouden ja yhteiskunnan taustalla. Hyvinvointi-investoinnit ovat yhteiskunnallisia panostuksia, jotka tuottavat suoraan hyvinvointia tai luovat rakenteita, jotka tukevat hyvinvoinnin ja hyvän elämän edellytyksiä pitkällä aikavälillä. Hyvinvointi-investointeja voidaan tehdä yhteiskunnan monilla eri sektoreilla ja tasoilla. Ne voivat olla sekä rahamääräisiä että ei-rahamääräisiä, mutta yhteistä niille kaikille on, että niiden toteuttamista arvioidaan ensisijaisesti hyvinvointihyötyjen kautta.

Mitä enemmän yhteiskunnassa tehdään hyvinvointi-investointeja, sitä todennäköisemmin hyvinvoinnin ja hyvän elämän perustekijät vahvistuvat. Investointien volyymi ei kuitenkaan ole aina ratkaiseva tekijä. Tärkeää on, että yhteiskunta pystyy luomaan edellytyksiä juuri sellaisille hyvinvointi-investoinneille, jotka vastaavat tehokkaasti ja oikea-aikaisesti ihmisten hyvinvointitarpeisiin. Esimerkiksi palvelu-

rakenteisiin investoimalla on mahdollista parantaa koulutuksen saatavuutta, sosiaalista turvallisuutta ja terveystalouden saavutettavuutta. Tämänkaltaiset investoinnit kartuttavat inhimillistä pääomaa ja vahvistavat siten hyvinvoinnin edellytyksiä.

→ On tärkeää, että yhteiskunta pystyy luomaan edellytyksiä juuri sellaisille hyvinvointi-investoinneille, jotka vastaavat tehokkaasti ja oikea-aikaisesti ihmisten hyvinvointitarpeisiin.

Korostamalla strategiassaan ja politiikkasuosituksissaan monialaisten ja monitasoisten hyvinvointi-investointien merkitystä EU voisi ohjata jäsenvaltioita toteuttamaan hyvinvointi-investointeja tai parantamaan niiden edellytyksiä muilla tavoin. Hyvinvointi-investoinneilla on taipumusta luoda pitkällä tähtämellä rakenteita, jotka vähentävät sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvupainetta, kasvattavat työvoiman tarjontaa ja ruokkivat tuottavuuden kasvua. Esimerkiksi osallisuus ja luottamus yhteisössä voivat saada ihmiset käyttämään terveystaloudellisia järkevämmän, jolloin turhat käynnit terveydenhuollossa vähenevät.

Laaja-alaisesti ymmärretty hyvinvointi on siten myös merkittävää taloudellista pääomaa. Koska tämän päivän hyvinvointi luo perustan tulevaisuuden hyvinvoinnille, lyhytnäköisilläkin hyvinvointi-investoinneilla voi olla kauaskantoisia vaikutuksia. Toisin sanoen tämän päivän hyvinvointi on tulevaisuuden hyvinvoinnin pääomaa.

→ Tämän päivän hyvinvointi on tulevaisuuden hyvinvoinnin pääomaa.

Kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen merkitys hyvinvointitalouden vahvistamisessa. Kansalaisyhteiskunta on syntynyt ihmisten halusta vaikuttaa asioihin ja kerääntyä yhteisten asioiden ympärille. Kansalaisyhteiskuntaa luonnehtivat voimaannuttava, ihmislähtöinen toiminta ja osallisuus. Myös demokratia tarvitsee toteutuakseen elinvoimaista, toimivaa kansalaisyhteiskuntaa.

Kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen toimintaedellytykset tarvitsevat tuekseen yhteiskunnallisen vision ja strategian, jotka tunnustavat osallisuuden ja kansalaisyhteiskunnan merkityksen. Koska Euroopan unioni on keskeinen yhteiskunnallinen toimija Euroopassa, kansalaisyhteiskunnan ja järjestötoiminnan vahvistamisen tulisi olla keskeisellä sijalla myös sen strategiassa. Jos tulevassa strategiassa sitoudutaan osallisuuden ja mukaan ottavan taloudellisen kehityksen edistämiseen, kansalaisyhteiskunta, kansalaistoiminta ja järjestöt ovat keskeinen investointikohde ja resurssi tavoitteiden toteuttamista silmällä pitäen.

→ Kansalaisyhteiskunnan ja järjestötoiminnan vahvistamisen tulisi olla keskeisellä sijalla EU:n strategiassa.

Viime aikoina eurooppalaisista kansalaisyhteiskunnista on noussut myös vahvoja protesteja, jotka ovat haastaneet viime vuosikymmenien konsensuksen ja yhtenäisyyden. Tätä ei pidä tulkita kansalaisyhteiskunnan ”pilaantumisena” vaan viestinä siitä, että jatkossa Euroopassa tarvitaan yhä enemmän keskinäistä luottamusta, osallisuutta ja mukaan ottavaa yhteiskunnallista sekä taloudellista kehitystä. Kansalaisyhteiskunnan tasolla EU:n olisi tuettava aiempaa voimakkaammin paikallisia demokraattisia rakenteita ja prosesseja. Kansalaisyhteiskunnan ääni pitää saada kuulumaan ajoissa ja riittävän voimakkaasti, eikä voida tuudittautua siihen, että yksittäiset tekniset välineet, kuten eurooppalainen kansalaisaloite, olisivat riittävä ratkaisu kansalaisyhteiskunnan kuulemiseksi.

Esimerkiksi eurooppalaisessa ohjausjaksossa tulisi jatkossa kuulla ja huomioida entistä laajemmin kansalaisyhteiskunnan ääni kaikissa jäsenmaissa. Luottamuksen ja mukaan ottamisen vahvistamiseen tähtääviä tavoitteita tulisi tukea erilaisilla osallisuuden rakenteita lujittavilla hankkeilla myös osana Euroopan unionin rahoituskehystä. Tällä tavalla järjestöjen työ, joka tähtää hyvinvoinnin tuottamiseen, jakamiseen ja hyvinvointiin investoimiseen, saataisiin kiinteämmin osaksi EU-politiikkaa, ja edellytykset hyvinvointitalouden rakentamiseen paranisivat.

## Tulevaisuus käsissämme

Euroopassa on nyt suurten valintojen aika. Millaista tulevaisuutta lähdemme yhdessä rakentamaan ja mitkä ovat politiikkavalintamme tuleville vuosikymmenille? Olemme suositelleet, että Euroopan unionissa tulevaisuutta lähdetäisiin rakentamaan hyvinvointitalouden visioon nojaten. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että hyvinvointitavoitteet korostuisivat EU-politiikassa entistä voimakkaammin ja jäsenvaltiot velvoitettaisiin sitoutumaan esimerkiksi unionin sosiaali-, terveys- ja ilmastopolitiikan linjauksiin huomattavasti nykyistä tarkemmin. Tämä edellyttää, että osallistavan talouskasvun retoriikasta päästään aidosti mukaan ottavaan talouspolitiikkaan ja taloudelliseen kehitykseen. Kestävän kehityksen tavoitteita pitää niin ikään painottaa aiempaa voimakkaammin.

Sitoutuminen hyvinvointitalouden visioon Euroopan laajuisesti on nähdäksemme mahdollista, mutta se edellyttää, että europarlamentin tulevat jäsenet, uusi

komissio, jäsenmaiden päätöksentekijät sekä kansalaisyhteiskunnat sitoutuvat riittävästi yhteisiin tavoitteisiin. Viimeaikaiset yhteiskunnalliset muutosprosessit ovat osaltaan rikkoneet EU-maiden keskinäistä luottamusta, mutta uskomme silti, että taitavasti artikuloidun osallistavan, määrätietoisesti kestäväan kehitykseen sitoutuneen ja tasa-arvoa korostavan tulevaisuusstrategian taakse on mahdollista saada suuri osa eurooppalaisista. Tämä on suorastaan välttämätöntä, jotta hyvinvointi ja hyvän elämän edellytykset voidaan turvata Euroopassa myös tulevaisuudessa.

# Euroopan unionin sosiaalipoliittiset haasteet

**Kun vuonna 2014 arvioin EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamismahdollisuuksia, en ollut kovin toiveikas. Hyvinvointivaltiomallit ovat kansallisia, ja meiltä puuttuvat edelleen vahva eurooppalainen tahto ja identiteetti, jotka olisivat edellytyksiä EU:n sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiselle. Sisämarkkinoiden kehittyminen ja eurooppalaisten hallintatapojen uudistaminen ovat kyllä edenneet viime vuosien aikana, mutta kehitys on ollut aiempaa hitaampaa.**

Euroopan unioni on erittäin haastavassa tilanteessa, koska se on kohdannut joissakin jäsenmaissaan, kuten Puolassa ja Unkarissa, nousevaa nationalismia. Myös Iso-Britannian brexit-neuvottelut ovat hidastaneet EU:n kehitystä. Lisäksi Italian epävakaa poliittinen tilanne voi pahimmassa tapauksessa aiheuttaa suuria ongelmia koko unionille. Tällaisessa tilanteessa integraation syventäminen – puhumattakaan EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta – on vähintään yhtä haastavaa kuin neljä vuotta sitten.

Komissiossa on jo pitkään tunnistettu tarve tiivistää sosiaalipoliittista yhteistyötä. Viimeisimpänä osoituksena asiasta on sen esittelemä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari. Se noudattaa sisällöltään ja tavoitteiltaan 1990-luvulla ja vuosituhaten alussa esillä olleita tavoitteita.

Lisäksi komission pohdinta-asiakirjassa Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta keväältä 2017 on hahmoteltu vaihtoehtoja sosiaalisen ulottuvuuden kehittämiseksi aina vuoteen 2025. Junckerin komission tavoitteena on lisätä EU:n hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä vahvistamalla sosiaalista ulottuvuutta.

## Läheisyysperiaate haasteena

Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen este on edelleen läheisyysperiaate. Sen mukaan päätöksentekoa ei voi siirtää kansallisvaltioilta EU-tasolle ilman painavia perusteluita. Tämä on merkinnyt unionin sosiaalipoliittisen toimivallan rajoittamista pääasiassa työvoiman liikkumisen edistämiseen. EU-tasolla on edistytty sukupuolten tasa-arvoa ja työsuojelua koskevissa kysymyksissä. Sisämarkkinapoliittisista syistä EU on edennyt myös potilaiden liikkuvuutta koskevissa kysymyksissä sekä sellaisissa terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa, joissa on kyse lähinnä markkinoiden toimivuudesta. Esimerkiksi lääkinnällisistä laitteista on EU-tason säädöksiä.

EU-tason sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen tukisi myös jäsenmaiden kansallista sosiaaliturvaa: jos taloudellisia ja sosiaalisia asioita sovitettaisiin unionin päätöksenteossa nykyistä enemmän yhteen, samalla vahvistettaisiin kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien säilyttämistä ja uudistamista. EU-tason sosiaali- ja terveyspoliittisella päätöksenteolla vähennettäisiin puhtaasti markkinaehtoisten päätösten syntyä.

→ EU-tason sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen tukisi myös jäsenmaiden kansallista sosiaaliturvaa.

Eurooppalaisen sosiaaliturvan syventäminen olisi tarpeen, sillä globaali markkinakehitys ei ole parantanut heikoimmassa asemassa olevien suhteellista asemaa. EU:n edistämä ylikansallinen markkinakilpailu synnyttää parhaimmillaan taloudellisuutta ja tehokkuutta, jotka tuovat lisää resursseja julkiseen talouteen ja sosiaaliturvan uudistamiseen. Talouskasvun hedelmien jakaminen edellyttäisi myös EU-tasolla markkinoiden poliittista säätelyä ja ohjausta. Tämä on kuitenkin kauhistus niille, jotka näkevät EU:n pelkästään vapaiden sisämarkkinoiden edistäjänä. Eurooppalaiset yritykset ja osa jäsenvaltioista vastustavat kaikkia EU-tasoisia sosiaalipoliittisia esityksiä, koska ne katsovat niiden ylittävän unionin toimivallan. Tämän takia sosiaalisten oikeuksien pilari voi jäädä vain julistukseksi eikä johda konkreettisiin tuloksiin.

Ellei EU-tasolla pystytä sopimaan sosiaaliturvajärjestelmien yleisistä perusteista, kansallinen sosiaalipoliittinen päätöksenteko ”jää alisteiseksi” ylikansalliselle taloudelliselle päätöksenteolle. Tämä ei ole toimiva malli kestäväälle taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle. EU:n tulisikin pystyä edistämään sosiaalista turvallisuutta myös oman kilpailukykyensä ja oikeutuksensa vuoksi.

## Suosituksia ja sosiaaliturvan seurantaa

Sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteilla komissio pyrkii takaamaan yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsyn työmarkkinoille, oikeudenmukaiset työolot sekä varmistamaan sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden, kun globalisaatio, digitaalinen vallankumous, uudet työtavat ja väestönkehitys muuttavat työelämää ja koko yhteiskuntaa.

Tavoitteet ovat hyviä, mutta EU-tasolla ei ole riittävästi keinoja toteuttaa niitä. EU joutuu turvautumaan lähinnä suosituksiin ja sosiaaliturvan seurantaan. Direktiivien ja vielä tiukemman sääntelyn mahdollisuudet ovat vähäiset.

Pilarin tueksi komissio esittää sosiaali-indikaattoreiden tulostaulua. Se antaa periaatteessa hyvän mahdollisuuden tarkastella ja vertailla kansallisten toimien onnistumista. Suuri haaste on kuitenkin se, miten EU voi hyödyntää tulostaulua päätöksenteossaan ja se, miten vakavasti kansalliset hallitukset ottavat maiden väliset vertailut.

Komissio on perillä siitä, että vaikka jäsenmaat yleisellä tasolla haluavatkin syventää EU:n sosiaalista suojelua, ne eivät kuitenkaan halua menettää päätäntävaltaansa EU:lle.

## Ohjausjakson vaikutuksista sosiaalipolitiikkaan ei juuri ole näyttöä

Komissio tarkastelee sosiaalista ulottuvuutta taloudellisen kehityksen ja työllisyyden yhteydessä. Niissä EU:lla on enemmän toimivaltaa. Tässäkään suhteessa pohdinta-asiakirja ei juuri tuo uutta, sillä sosiaalisen suojelun käsittely on ollut jo vuosia kytkettynä eurooppalaiseen ohjausjaksoon, joka on osa Eurooppa 2020 -strategiaa. Siinä on asetettu myös sosiaalipoliittisia tavoitteita, joihin kuuluu muun muassa köyhyysriskissä olevan väestön vähentäminen 20 miljoonalla.

→ Eurooppalaiseen ohjausjakson sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin kuuluu muun muassa köyhyysriskissä olevan väestön vähentäminen 20 miljoonalla.

Ohjausjakson aikana tuotetaan maaraportit taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä sekä arviot tulevasta. Niiden perusteella komissio tekee maakohtaiset suositukset. Järjestelmä toimii sinänsä hyvin – se tuottaa tietoa ja vertailuja – mutta niiden hyödyntämisestä jäsenmaiden päätöksenteossa ei juuri ole näyttöä.



EU:n raporteista, kuten *European Semester 2018: Key EU Figures*, ilmenee, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisessä on edetty viime vuosina jonkin verran todennäköisesti siksi, että taloudellinen tilanne on parantunut. Suhdanteen paraneminen on vähentänyt työttömyyttä, mutta vaikeassa asemassa olevien väestöryhmien asema on parantunut hitaasti tai ei ollenkaan.

Komissio on todennut eriarvoisuuden olevan uhka EU:n koheesiolle. EU:lla itsellään ei kuitenkaan ole suuria mahdollisuuksia vähentää eriarvoisuutta, minkä takia komissio korostaa jäsenmaiden sosiaalisia investointeja työllisyysasteen parantamiseksi, inhimillisen pääoman kasvattamiseksi ja köyhyyden torjumiseksi.

## Sosiaalisen pilarin toteutuminen jäsenvaltioiden varassa

Sosiaalisen pilarin tavoitteiden toteuttaminen jätetään käytännössä jäsenvaltioiden vastuulle. Tämä käy ilmi Sosiaalisen suojelun komitean ja työllisyyskomitean kannasta (European Pillar of Social Rights Joint SPC-EMCO Opinion. 31 May 2017):

*It is important that the Social Pillar fully respects the existing division of competences in the Treaty, remains coherent with the internal market and **takes due account of subsidiarity and proportionality, and the autonomy of social partners.** In this context, the implementing actions will need to be taken at different levels: European, national, regional and/or local. Ownership by Member States and social partners will therefore play a key role and the strengthened role of social dialogue in the proposal is particularly welcome.*

Näillä painotuksilla EU:n oma rooli sosiaalisen ulottuvuuden vahvistajana jää toissijaiseksi. Yhtenäisiä jäsenvaltiokohtaisia toimia ei myöskään saada toteutettua, koska kansalliset lähtökohdat ja intressit ovat erilaisia, samoin kuin työmarkkinaosapuolten tavoitteet. Ammattiyhdistysliike on liian hajanainen muodostaakseen eurooppalaista työmarkkinapolitiikkaa. Työnantajien intressissä on estää eurooppalainen sopiminen, jotta yritykset voivat edelleen vapaasti siirtää toimintaansa maasta toiseen markkinaehtojen mukaan.

Sosiaalisen pilarin tavoitteita ei edellä mainituista syistä voida saavuttaa yhteis-eurooppalaisena projektina, sillä kuten sosiaalisen suojelun komitea ja työllisyyskomitea toteavat edellä mainitussa yhteiskannanotossaan:

*The Social Pillar will only have a real impact through strong ownership at Member State level.*

## EU:lla käytössä lähinnä pehmeää ohjausta

Sosiaalisen pilarin periaatteet ja tavoitteet ovat kannatettavia ja vakavasti otettuina ne muodostaisivat yhteisen eurooppalaisen tahdon ja identiteetin. Kysymys on vain siitä, toimivatko ne oikeasti päätöksenteon pohjana ja mitä se käytännössä tarkoittaisi.

Komissiollakaan ei ole selvää kuvaa siitä, miten nopeasti ja millä keinoin pilarin tavoitteisiin voitaisiin päästä. Se on valmis päivittämään ja täydentämään EU-tasoista lainsäädäntöä, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Se on myös valmis seuraamaan tiiviimmin unionin lainsäädännön toteutumista ja edistämään sosiaalista vuoropuhelua sekä sosiaalisen suojelun kehittämistä talouspoliittisen koordinaation yhteydessä. Tämä tarkoittaa sosiaalisen suojelun pehmeää ohjausta juridisesti vahvemman ohjauksen sijasta.

EU voi edetä korostamalla EU:n neljää perusvapautta ja sosiaalisen suojelun osalta erityisesti vapaata liikkuvuutta. Lainsäädännöllisesti EU voi edetä esittämällä ehdotuksia vapaaseen liikkuvuuteen perustuvista työelämän minimivaatimuksista ja perusstandardien harmonisoinnista.

Pehmeää ohjausta EU voi harjoittaa suosituksilla, levittämällä parhaiksi osoittautuneita käytäntöjä ja tukemalla joitain uudistuksia. Sitä voi harjoittaa myös edistämällä työmarkkinajärjestöjen vuoropuhelua, kannustamalla kolmannen sektorin mukaan-tuloa ja tekemällä laajempaa yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Kovat välineet, kuten normi- ja resurssiohjaus, eivät ole merkittävässä määrin EU:n käytössä sosiaalisen suojelun edistämiseksi. EU:n sosiaalisen suojelun budjetti on vain noin 0,3 prosenttia EU-maiden yhteenlasketuista sosiaalimenoista eli sillä ei ole tosiasiallista vaikutusta jäsenmaiden sosiaaliturvaa koskevassa päätöksenteossa. EU näyttää lähinnä vain lippuaan tarjoamalla materiaalista tukea kaikkein heikoimmassa asemassa oleville esimerkiksi ruoka-apuna. Sillä on vähävaraisimmille suunnattu eurooppalaisen avun rahasto FEAD – tosin tämäkin tuki oli alun perin enemmän maatalous- kuin sosiaalipoliittinen.

→ EU:n sosiaalisen suojelun budjetti on vain noin 0,3 prosenttia EU-maiden yhteenlasketuista sosiaalimenoista eli sillä ei ole tosiasiallista vaikutusta jäsenmaiden sosiaaliturvaa koskevassa päätöksenteossa.

## Kolme vaihtoehtoa eteenpäin

Koska EU-tasoisien sosiaalisen suojelun järjestäminen on vaikeaa, komissio on etsinyt sosiaalista pilaria taustoittavassa asiakirjassaan erilaisia etenemisvaihtoehtoja:

- 1) Pidättäytyminen vapaaseen liikkumiseen liittyvään eli pääosin työelämään kytkeytyvään sosiaaliturvaan
- 2) Yksittäisten jäsenmaiden yhteistyöhön perustuva eteneminen sosiaalisessa suojelussa tai
- 3) Kaikkien jäsenmaiden yhteinen eteneminen.

Ensimmäinen vaihtoehto merkitsisi hyvin pieniä edistysaskeleita ja sitä, että sosiaalinen suojele kytkeytyisi vahvasti työelämään. Työelämän ulkopuolella olevien sosiaaliturva jäisi nykyiseen tapaan kansallisen tason vastuulle.

Toinen vaihtoehto olisi eräänlainen merkki unionin hajoamiskehityksen jatkumisesta mutta voisi samalla saada aikaan nykyistä laajempaa sosiaalipoliittista yhteistyötä joidenkin jäsenmaiden kesken. Brexit sekä itäisen ja keskisen Euroopan jäsenmaiden kehitys ovat muita esimerkkejä hajoamisesta. Joidenkin jäsenvaltioiden rajoitettu yhteistyö sosiaalisessa suojelussa heijastuisi myös muuhun EU-maiden väliseen yhteistyöhön.

Kolmas vaihtoehto jatkaisi nykyistä pehmeää sosiaalisen suojelun ohjaamista.

## Tahto ja identiteetti haussa

EU:n sosiaalipoliittisen ulottuvuuden vahvistaminen on vähintäänkin haasteellista. On huolestuttavaa, että niin sosiaalipoliitikot kuin vapaiden markkinoiden kannattajat ajavat edelleen kansallisen sosiaalipoliittisen päätöksenteon irrottamista globaalitalouden päätöksenteosta. Liberaalin ja täysin vapaan markkinatalouden kannattajien näkemykset on helpompi ymmärtää, sillä heidän kannaltaan ylikansallinen sosiaalipoliittikan säätely ei olisi toivottavaa. Sosiaalipoliitikkojen sen sijaan kuvittelisi oivaltavan, että hyvinvointivaltioiden rakentaminen oli mahdollista vain siksi, että eri politiikkalohkoja, kuten taloutta, työllisyyttä, koulutusta ja sosiaaliturvaa, koskeva lainsäädännöllinen päätöksenteko oli samalla tasolla. Sosiaalipoliittisia uudistuksia ei voida eikä niitä tulisi tehdä irrallaan taloudellisesta päätöksenteosta.

EU-integraatio on toteutunut lähes yksinomaan markkinaehtoisesti. Sosiaali- poliittiset päätökset ovat eriytyneet ja jääneet kansalliselle tasolle. Tämä ei ole kestävä tie, sillä unionin sosiaalinen koheesio natisee. EU:sta tehdään yleisellä tasolla sosiaalisten ongelmien syntipukki, vaikka sillä ei ole sosiaalipoliittista päätäntä- valtaa. Tämä on lisännyt EU-vastaisuutta ja erilaisten populististen liikkeiden voi- mistumista.

EU:n sosiaalisen ulottuvuuden ja samalla koko EU:n uskottavuuden vahvista- minen on älyllisesti vaikea ponnistus. EU-tason sosiaalipolitiikan suurin ongelma on politiikan teon välineissä. Päätöksenteon moniportaisuus ja läpinäkymättömyys murentaa kansalaisten luottamusta paitsi kansalliseen myös EU-tason päätöksen- tekoon.

→ EU:n sosiaalisen ulottuvuuden ja samalla koko EU:n uskottavuuden vahvistaminen on älyllisesti vaikea ponnistus.

Jäsenvaltioissa on selvää, että hallitus kantaa poliittisen vastuun päätösten valmis- telusta ja toteuttamisesta ja kansanedustuslaitos hyväksyy viime kädessä lait ja talousarvion. Demokraattiset ja parlamentaariset pelisäännöt ovat selkeät ja ylei- sesti tunnetut.

EU:n päätöksenteossa ei ole vastaavaa selkeyttä. Komissio on itsenäinen, jäsen- maista suhteellisen riippumaton elin, jolla on aloiteoikeus useimmissa asioissa. Neuvostot valmisteluelimineen edustavat jäsenmaita ilman yksiselitteistä mahdol- lisuutta vaikuttaa komission tekemisiin. EU-parlamentilla on eräistä yhteispäätös- menettelyyn kuuluvista asioista huolimatta vain vähän todellista valtaa. EU-vaalien alhainen äänestysaktiivisuus osoittaa, että kansalaiset ovat hyvin tietoisia EU-parla- mentin roolista.

## Sosiaaliturvaa uhkaa osin näkymätön päätösvallan lipuminen EU-tasolle

Suurin uhka jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmille on päätösvallan hiljainen ja osin näkymätön lipuminen unionitasolle päätösten myötä, joiden välillisiä tai jopa välittömiä vaikutuksia ei aina nähdä. EU-tason päätöksistä suomalaisen sosiaali- turvan järjestämiseen ovat vaikuttaneet esimerkiksi hankintalainsäädäntö ja valtionapujen ja monopoliin, kuten Alkon, sääntely. Ratkaisut ovat vaikuttaneet

merkittävästi kansallisen sosiaalipolitiikan reunaehtoihin, vaikka niiden lähtökohtana on ollut vapaiden markkinoiden luominen EU:ssa.

Kansallisen sosiaalipolitiikan reunaehdot ovat muuttuneet ja muuttuvat EU-tason päätöksillä. Kehitys jatkuu, jos unionitason päätöksenteko edelleen vahvistuu talouspoliittisissa kysymyksissä ja sosiaalipolitiikassa korostetaan sosiaalisten oikeuksien pilarin mukaisesti vain läheisyysperiaatetta. Sen seurauksena markkina-ajattelu voimistuu sosiaalipolitiikassa ja sosiaalipolitiikka kapenee.

EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen paitsi lisäisi unionin legitimitettiin myös turvaisi kansallisen sosiaalipolitiikan mahdollisuuksia. Kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä ei voida puolustaa yhtenäisellä talousalueella ilman koko aluetta koskevia yhtenäisiä sosiaalipoliittisia periaatteita ja säännöksiä.

EU:n haasteet ovat maanosan kokoisia ja jopa globaaleja. Tarvitsemme viisaita poliittisia päätöksentekijöitä ja innovatiivisia asiantuntijoita, jotta unioni voisi kehittyä taloudellisesti ja sosiaalisesti yhtenäisenä.

## Lähteet

Pohdinta-asiakirja Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta Euroopan komissio COM (2017) 206, 27. huhtikuuta 2017.  
European Semester 2018: Key EU Figures. Update May 2018

# Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari

Euroopan parlamentti, komissio ja EU-maiden valtion tai hallitusten päämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto antoivat yhteisenä julistuksena Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 17. marraskuuta 2017. Sen tarkoituksena on antaa uusia ja entistä vaikuttavampia oikeuksia kansalaisille.

Pilari sisältää 20 keskeistä periaatetta ja oikeutta. Ne jakautuvat kolmeen lukuun:

## 1. Yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille

- Opetus, koulutus ja elinikäinen oppiminen
- Sukupuolten tasa-arvo
- Yhtäläiset mahdollisuudet
- Työllisyyden aktiivinen tukeminen

Tässä luvussa esimerkiksi nuorten työllisyyden aktiivinen tukeminen tarkoittaa, että heillä ”on oikeus täydennyskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen, harjoitteluun tai tasokkaaseen työtarjoukseen neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai koulutuksen päättämisestä.”

## 2. Oikeudenmukaiset työolot

- Varma ja sopeutuva työllisyys
- Palkat
- Tiedot työehdoista ja irtisanotuille annettava suoja

- Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työntekijöiden osallistuminen
- Työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen
- Terveellinen, turvallinen ja asianmukainen työympäristö ja tietosuojat

Esimerkiksi työ- ja yksityiselämän yhteensovittamisesta todetaan näin: ”Vanhemmilla ja henkilöillä, joilla on hoitovelvollisuuksia, on oikeus kohtuulliseen lomaan, joustaviin työjärjestelyihin ja hoitopalveluihin. Naisilla ja miehillä on tasavertainen oikeus erityisvapaisiin hoitovelvollisuuksiensa suorittamiseksi. Heitä on kannustettava käyttämään tällaisia vapaita tasapainoisella tavalla.”

### 3. Sosiaalinen suojelu ja osallisuus

- Lastenhoito ja lapsille annettava tuki
- Sosiaalinen suojelu
- Työttömyysetuudet
- Vähimmäistoimeentulo
- Vanhuuden toimeentulo ja eläkkeet
- Terveystuolto
- Vammaisten osallistaminen
- Pitkäaikaishoito
- Sosiaalinen asuntotuotanto ja kodittomille annettava asumisapu
- Peruspalvelujen saatavuus

Luvun periaatteissa annetaan muun muassa jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, ”oikeus riittäviin vähimmäistoimeentuloetuuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa, ja työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien tavaroiden ja palvelujen tosiasialliseen saatavuuteen.”

Lapsilla todetaan olevan oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja laadukkaaseen hoitoon sekä oikeus suojeluun köyhyyttä vastaan. Heikoista lähtökohdista tulevilla lapsilla on oikeus yhtäläisiä mahdollisuuksia edistävien erityistoimenpiteisiin.

## Pilarin toteutumisen seuranta

Yksi tapa seurata sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden toteutumista on **sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu** osana eurooppalaista ohjausjaksoa. Kunkin maan vuosittain tehtävissä maaraaporteissa arvioidaan maan edistymistä eri osa-alueilla seuraavilla indikaattoreilla:

### Yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille

- Varhain koulunkäynnin lopettaneet (prosenttiosuus 18–24-vuotiaista)
- Sukupuolten välinen työllisyysero
- Ylimmän ja alimman tuloviidenneksen tulo-osuuksien suhde
- Köyhyys- ja syrjäytymisriskiaste (prosenttiosuus)
- Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret (prosenttiosuus 15–24-vuotiaista)

### Dynaamiset työmarkkinat ja oikeudenmukaiset työolot

- Työllisyysaste (prosenttiosuus 20–64-vuotiaista)
- Työttömyysaste (prosenttiosuus 15–74-vuotiaista)
- Kotitalouksien käytettävissä olevien bruttotulojen kasvu henkeä kohti

### Sosiaalinen suojele ja sosiaalinen osallisuus

- Sosiaalisten tulonsiirtojen (pois lukien eläkkeet) vaikutus köyhyyden vähentämiseen
- Virallisen varhaiskasvatuksen piirissä olevat alle 3-vuotiaat lapset
- Vaille tarvitsemaansa terveydenhoitoa jääneet (asianomaisen oma ilmoitus)
- Henkilöiden digitaalisen osaamisen taso

Komissio julkaisi marraskuussa 2018 koosteen siitä, miten Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria on sen ensimmäisen voimassaolovuoden aikana viety käytäntöön:

*One year. European Pillar of Social Rights*



# Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari nostaa esiin unionin sosiaalisen ulottuvuuden

**Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari näyttää tavoitteeltaan varsin konkreettisesti – se käsittelee kansalaisille läheisiä ja ymmärrettäviä asioita, kuten koulutusta ja lastenhoitoa. Nähtäväksi kuitenkin jää, miten sen sisältämät oikeudet kääntyvät käytännöiksi EU-maissa. Joka tapauksessa pilarin symbolinen merkitys on tärkeä, sillä jäsenmaat ovat poliittisesti sitoutuneet sen tavoitteisiin.**

## Eurokriisistä sosiaalisen ulottuvuuden voimistamiseen

Keväällä 2017 julkaistu Euroopan unionin sosiaalisten oikeuksien pilari kokoaa yhteen kaksikymmentä tavoitetta työllisyyden ja sosiaaliturvan edistämiseksi jäsenmaissa. Pilarilla luodaan näkyvyyttä sille, mitä EU tekee ja mitä sen toisaalta pitäisi tehdä niin sanotun sosiaalisen ulottuvuutensa kehittämiseksi. Vuonna 2008 alkaneen talouskriisin sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten seurauksien hoitamisen myötä teema on saanut uutta painoarvoa Euroopan komission mietinnöissä.

Talouskriisin synkimpinä vuosina komissiota syytettiin siitä, että se puuttui kuripolitiikallaan jäsenmaiden mahdollisuuksiin turvata hyvinvointivaltion etuudet ja palvelut. Kriisimaille määrättiin liian kovia lääkkeitä, joilla oli kohtuuttomia vaikutuksia ihmisten elämään. Nyt komissio haluaa näyttää, että sosiaalisetkin kysymykset otetaan huomioon unionin politiikassa.

Taustalla on myös unionin ja erityisesti talous- ja rahaliiton toiminnan tehostaminen. Eräiden arvioiden mukaan talouskriisin hoitamista vaikeutti euromaiden

erilaisuus. Sosiaalisten oikeuksien pilarin on toivottu edistävän maiden sosiaalisten standardien ja työmarkkinoiden lähentymistä. Tämän takia pilari koskee vain euro-maita. Muut jäsenmaat osallistuvat siihen halunsa mukaan. Maiden heterogeenisuutta yritetään vähentää, jotta eurotalous toimisi tehokkaammin ja jäsenmailla olisi paremmat edellytykset selviytyä tulevista taantumista. Komissio toivoo, että se pystyisi pilarin toimeenpanolla tukemaan maita tarvittavissa uudistuksissa.

## Sosiaaliset oikeudet näkyvät perussopimuksissa

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on tuonut esille, että unionin sosiaalista ulottuvuutta pitää vahvistaa. Ajatuksena on, että se lisää kansalaisten luottamusta EU-instituutioihin ja integraatioprosessin hedelmiin. Komissio haluaa näyttää, että EU hyödyttää myös kansalaisia eikä vain eliittejä ja yritysmaailmaa. EU on nähty läpi historiansa ennen kaikkea talousprojektina, jota määrittää yhtenäismarkkinoiden kehittäminen; sosiaalipolitiikka on ollut talouspolitiikalle alisteista. Toisaalta vaatimuksia sosiaalisesta ulottuvuudesta taloudellisen yhdentymisen rinnalle on esitetty jo vuonna 1957 solmitusta Rooman sopimuksesta lähtien.

Edistysaskeleita on otettu etenkin vuonna 2009 solmitussa Lissabonin sopimuksessa, jonka myötä sosiaalisten oikeuksien ja sosiaalipolitiikan näkyvyys on kasvanut EU:ssa. Sopimuksesta löytyy esimerkiksi viittaus Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jossa määritellään EU-tason perusoikeudet. Lissabonin sopimuksessa säädetään myös siitä, että unionin tulisi ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon vaatimukset kansalaisten riittävästä sosiaalisesta suojelusta ja terveyden edistämisestä.

→ Lissabonin sopimuksen mukaan unionin tulisi ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon vaatimukset kansalaisten riittävästä sosiaalisesta suojelusta ja terveyden edistämisestä.

Perussopimuksissa unionille on kuitenkin annettu vain rajoitetusti toimivaltaa sosiaalipolitiikan alueella. Jäsenvaltiot säätävät itse sosiaaliturvansa kattavuudesta ja tasosta läheisyysperiaatteen mukaisesti, ja siksi maiden välillä on huomattavia eroja. Toisaalta yhteisten sisämarkkinoiden kehittäminen on vaatinut jo Euroopan integraation alusta lähtien tiettyjä yhteisiä sääntöjä, joiden tarkoituksena on edistää ennen kaikkea EU:n sisällä liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinoitua.

Lisäksi EU-tasolla on pitkään säädetty naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta sekä työterveyttä ja -turvallisuutta koskevista asioista.

On merkittävää, että kun vuonna 2017 juhlittiin 60-vuotiaasta Rooman sopimusta, yhtä EU:n perussopimuksista, 27 EU-maan johtajat sitoutuivat nimenomaan sosiaalisiin periaatteisiin. Sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteita sitoutuivat noudattamaan myös kaikki EU-instituutiot, kuten komissio, jäsenvaltioiden ministereistä koostuva ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti.

## Paremmat mahdollisuudet seurantaan ja vertailuun

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari on periaatteessa hyvin konkreettinen, mutta on eri asia, miten se kääntyy käytännöksi. Pilari kokoaa yhteen jo olemassa olevaa EU-lainsäädäntöä. Lisäksi mukana on uusia aloitteita, standardeja ja oikeuksia. Unionilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa päättää kaikista niistä. Komissio tuokin esille, että ne toteutuvat yhdessä jäsenmaiden toiminnan kautta.

On tärkeää huomata, että pilari ei tuo EU:lle uutta toimivaltaa sosiaalipoliittisissa kysymyksissä, vaan siitä säädetään perussopimuksissa. Pilari antaa kuitenkin aiempaa paremman mahdollisuuden jäsenmaiden tilanteiden ja sosiaalipoliittisten ratkaisujen seurantaan ja vertailuun. Niin sanottuun avoimen koordinaation menetelmään kuuluu, että jäsenvaltiot ja EU sopivat tärkeistä kysymyksistä ja tavoitteista sekä niiden seurannan indikaattoreista ja vertailuarvoista. Euroopan komissio arvioi yhdessä jäsenmaiden kanssa, onko tavoitteisiin päästy ja missä olisi kehittämisen varaa. Menetelmään kuuluu jäsenvaltioiden välisen keskinäisen oppimisen edistäminen ja hyvistä käytännöistä tiedottaminen.

Pilarin tavoitteiden saavuttamisen arviointiin on luotu sosiaalisten indikaattoreiden tulostaulu, joka näyttää kunkin maan sijoittumisen EU-maiden vertailussa. Se kertoo myös sen, mihin suuntaan maa on menossa tietyn mittarin, vaikkapa koulutuksen ja elinikäisen oppimisen tai köyhyysriskin ja tuloerojen, suhteen.

EU:n vaikutuksista jäsenmaiden sosiaalipoliittikkaan on kuitenkin vain vähän tutkimusta. Euroopan yhdentyminen, etenkin yhteinen kilpailulainsäädäntö ja sisämarkkinat, vaikuttaa siihen toimintaympäristöön, jossa kansallista sosiaalipoliittikkaa harjoitetaan, mutta on vaikeampi osoittaa, mitä vaikutuksia ei-sitovalla avoimen koordinaation menetelmän mukaisella toiminnalla on ollut. Vaikutukset eri maissa voivat lisäksi vaihdella erilaisen lähtötason, päätöksenteon instituutioiden ja poliittisen ilmapiirin vuoksi.

Viime vuosina esiin on noussut lisäksi talouspoliittisen, *European Semester*-nimellä kulkevan ohjausjakson merkitys. Prosessissa jäsenmaille annetaan suosituksia talouden vahvistamiseksi ja sosiaalisten olojen kohentamiseksi. Painopiste on alun perin ollut talous- ja finanssipoliittisessa ohjauksessa, mutta ”sosiaalisten suositusten” määrä on kasvanut viimeisen parin vuoden aikana. Myös suositusten laatu on muuttunut. Maille on annettu aiempaa enemmän liikkumavaraa sen suhteen, miten jokin tietty tavoite, esimerkiksi vanhuusköyhyysasteen alentaminen, saavutetaan – nostetaanko esimerkiksi vähimmäiseläkkeitä, lisätäänkö palveluita vai lasketaanko sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja. Jäsenmaat toivovat itsekin, ettei EU määrää keinoja, vaan asettaa tavoitteita, joihin kukin maa voi pyrkiä itselleen sopivin keinoin. Myös komission ja jäsenmaiden välistä dialogia on lisätty, jotta niiden on mahdollista pohtia yhdessä, miten tavoitteisiin päästään realistisessa aikataulussa.

## Sosiaalisia oikeuksia yritetään viedä eteenpäin

Komissiolla on jo useampia aloitteita, jotka vievät sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanoa eteenpäin. Työn ja perheen yhteensovittamista koskeva direktiivi on ollut pitkään esillä komissiossa, mutta nyt se on vihdoin edennyt Euroopan parlamentin käsiteltäväksi. Esitys sisältää muun muassa isyysloman pidennyksen. Uudistus ei vaikuttaisi isyysloman keston Suomessa, sillä Suomi täyttää jo vähimmäisvaateen.

Suomen kannalta merkittävää voi sen sijaan olla epätyypillisissä työsuhteissa olevien, kuten keikkatyötä tekevien, sosiaaliturvan laajentaminen. Komissio on kiinnittänyt paljon huomiota heidän tilanteeseensa. Yksi pilarin lähtökohta on nimenomaan työn murros ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen.

→ Suomen kannalta merkittävää voi olla epätyypillisissä työsuhteissa olevien, kuten keikkatyötä tekevien, sosiaaliturvan laajentaminen.

Kokonaiskuvaa sosiaalisten oikeuksien pilariin liittyvästä toiminnasta on kuitenkin vaikea hahmottaa. Komission olisi hyvä esitellä kattava suunnitelma, jonka mukaan pilaria viedään eteenpäin. Selkeyden kannalta voisi olla järkevää listata kohta kohdalta, mitä EU-lainsäädäntöä on jo olemassa, mitä aloitteita ja suosituksia on tehty ja mitä muita lainsäädäntöhankkeita on valmisteilla. Tällöin EU:n sosiaalipoliittinen rooli avautuisi myös kansalaisille.

## Käytännön toteutus näyttää pilarin merkityksen

Pilari sisältää monia epämääräisiä käsitteitä, mikä jättää jäsenmaille paljon liikkumavaraa sen soveltamisessa. Tällaisia ovat esimerkiksi ”hyvä laatu”, ”riittävät etuudet” tai ”palveluiden edullisuus”. Tämä on tyypillistä EU:n sosiaalipolitiikan retoriikalle; epämääräisyyden vuoksi jäsenmaat pystyivät todennäköisesti hyväksymään pilarin helpommin. Määritelmät jättävät jäsenmaille valinnanvaraa tavoitella samoja päämääriä omaan institutionaaliseen ja kulttuuriseen perintöönsä sopivin menetelmin. Toisaalta komissio voi olla tukemassa uusia avauksia ja irtaantumista vanhoista heikoksi havaituista käytännöistä.

Sosiaalisella puolella EU:lla ei ole käytettävissään sanktioita, toisin kuin talouspolitiikassa. On siis epäselvää, mitä tapahtuu, jos jäsenmaa ei saavuta sille asetettuja tavoitteita. Sanktioiden puute tekee pilarin toimeenpanosta haastavaa. Ongelman muodostaa myös se, miten sanktioista saadaan sellaisia, etteivät ne nostaa jäsenmaiden karvoja pystyyn tai johda muihin haitallisiin seurauksiin. Jos esimerkiksi sanktiona evättäisiin Euroopan sosiaalirahaston avustuksia, maa ei saisi tukea järjestelmänsä kehittämiseen silloin, kun se sitä eniten tarvitsisi. Toisaalta talouspuolenkaan sanktioita ei käytetä suoraviivaisesti, vaan niistä neuvotellaan komission ja jäsenmaiden kesken.

EU-tuomioistuin on ollut tärkeä sosiaalisten kysymysten ratkaisuisissa, mitä tulee jäsenmaiden tapoihin tulkita direktiivejä. Vielä ei ole nähty, millaisen painoarvon sosiaalisten oikeuksien pilari saa tuomioistuimen ratkaisuisissa.

Vaarana ei ole, että sosiaalisten oikeuksien pilari heikentäisi suomalaisten oikeuksia. Se sisältää säädöksiä ja tavoitteita *vähimmäistasoista*. Jäsenmaat voivat siis halutessaan järjestää myös kattavamman ja anteliaamman sosiaaliturvan ja palvelut. Todennäköisesti pilari vaikuttaa enemmän maissa, joissa lähtötaso on muita heikompi. Monet pilarista nousevat esitykset eivät välttämättä paranna tilannetta Suomessa, sillä EU-vertailuissa Suomi on jo usein parhaiten suoriutuvien maiden joukossa.

## Suomen tulisi ottaa aktiivisempi rooli

Suomi ei ottanut osaa sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevaan julkiseen konsultaatioon, vaikka suomalaisen hyvinvointivaltiomallin markkinoinnin voisi luulla olevan järkevää. Hyvinvointimallia ja siihen liittyvää osaamistamme voisi ”myydä”

EU-tasolla, vaikka pilari ei muuttaisi suomalaisten oikeuksia suuntaan tai toiseen. Suomen voisi olettaa olevan myös täysin itsekkäistä syistä kiinnostunut siitä, minäläiset sosiaaliset ja työmarkkinastandardit muualla Euroopassa on. Muutamia kymmeniä vuosia sitten puhuttiin enemmänkin sosiaalisesta alasajosta, *social dumping*: pelättiin, että sosiaali- ja työsuhdeturva heikkenevät kaikkialla, kun yritykset sijoittavat tuotantoaan maihin, joissa työvoima on halpaa ja sosiaaliturva heikko. Sosiaalisten oikeuksien pilari pyrkii päinvastaiseen: kitkemään pois mahdollisuuksia sosiaaliseen alasajoon. Se parantaa myös Suomen kilpailukykyä hyvän sosiaaliturvan maana.

→ Suomalaista hyvinvointimallia ja siihen liittyvää osaamista voisi "myydä" EU-tasolla.

Esimerkiksi eduskuntavaali- ja eurovaaliehdokkailta olisi syytä kysyä, mitä mieltä he ovat pilarista ja miten he näkevät sen konkreettisen merkityksen. Jotkut edustajat ovat äänestäneet sosiaalisissa kysymyksissä europarlamentissa kielteisesti. He ovat perustelleet kantojaan sillä, etteivät sosiaaliset kysymykset kuulu unionin toimivaltaan.

Sosiaaliasiat ovat EU-kansalaisille läheisiä ja tärkeitä. Heidän pitäisi saada niistä tietoa myös median kautta. Paremman tiedon myötä EU osattaisiin yhdistää myös myönteisiin asioihin, jotka vaikuttavat ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen. Komissiolla on esimerkiksi globalisaation kielteisiä vaikutuksia lieventävä Euroopan globalisaatorahasto, josta muun muassa Salossa työnsä menettäneet Nokian työntekijät saivat tukea.

Sosiaalisten oikeuksien pilari voi helpottaa tiedotusta kansalaisille EU-tason toiminnasta ja tavoitteista. Pilari toimii viitekehyksenä, joka kokoaa yhteen sosiaalisen Euroopan kaksikymmentä periaatetta, joihin Euroopan unioni on sitoutunut. Kun periaatteet löytyvät yhdestä julistuksesta, kansalaisten on helpompaa vaatia niiden toteutumista myös omassa maassaan.

→ Kun sosiaalisen Euroopan kaksikymmentä periaatetta löytyvät yhdestä julistuksesta, kansalaisten on helpompaa vaatia niiden toteutumista myös omassa maassaan.

Viitekehyksenä pilari on merkittävä, ja se on sitä mahdollisesti myös tulevaisuudessa riippuen osin myös vuonna 2019 valittavan uuden komission linjauksista. Osa oikeuksista on jo määritelty EU-lainsäädännössä, osa etenee ja osan eteneminen ei vaikuta realistiselta. Sosiaalisen ulottuvuuden kysymykset on kuitenkin nostettu nyt merkittävään asemaan unionin tulevaisuuden visioissa.

Iso-Britannia on ollut usein jarruttaja sosiaalipolitiikassa – ja usein myös Suomen kumppani sosiaalikesymyksistä neuvoteltaessa. Merkittävän vastustavan äänen lähtö unionista voi helpottaa sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista. Se voi vahvistaa myös jäljelle jäävien maiden yhteenkuuluvuuden tunnetta.

Lopuksi on hyvä todeta, että EU-tason sosiaalista toimintaa ei pidä arvioida samoilla kriteereillä kuin kansallista sosiaalipolitiikkaa. Se toimii eri logiikalla. Kansallisen sosiaalipolitiikan ydintä ovat verotusoikeus ja sitä kautta tulojen uudelleenjaon mahdollisuus. EU:lla ei ole samankaltaisia keinoja käytettävissään. Sen on pitänyt kehittää muita tapoja viedä asioita eteenpäin. Eteenpäinmenossa on ollut sprinttejä ja hiljaisempia vaiheita. Pilari on tuonut uutta energiaa ja tyylikkyyttä sprinttiin.

Mitä Euroopan tason kansalaisjärjestöverkostoissa ajatellaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja sen toteutumisen mahdollisuuksista?

Kolmelta Euroopan tasolla toimivalta sosiaali- ja terveystieteiden verkostolta *EuroHealth-Netiltä*, *European Anti-Poverty Networkilta* ja *Social Platformilta* kysyttiin lokakuussa 2018 niiden näkemyksiä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista: sen tuomista mahdollisuuksista sosiaalisen Euroopan vahvistamiseksi ja toisaalta pilarin heikkouksista, sen eteenpäin viemisen ja toimeenpanon keinoista sekä siitä, mitä kukin verkosto tekee Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseksi.



## Eriarvoisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen keskeisiksi tavoitteiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa

**Sosiaalisten oikeuksien pilari on Euroopan köyhyyden vastaisen verkoston EAPN:n mielestä tervetullut osoitus siitä, että sosiaalista Eurooppaa halutaan edistää ja EU-maiden sosiaalisia standardeja nostaa nykyistä korkeammalle tasolle. Verkosto on kuitenkin huolissaan siitä, pystytäänkö pilarilla oikeasti viemään sosiaalisia oikeuksia käytäntöön ja vähentämään köyhyyttä niin, että kaikille taataan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämänvaiheissa.**

Pilarin tehtävänä on vahvistaa sosiaalista Eurooppaa. Se on uusi, merkittävä keino painottaa sosiaalisten oikeuksien tärkeyttä. Sillä halutaan myös tasapainottaa talouden ja sosiaaliasioiden suhdetta. Nämä ovat EAPN:n mielestä tervetulleita uudistuksia. Huolta herättää kuitenkin useampi seikka: Pilarin monissa kohdissa puhutaan vain työntekijöistä. Sen vaikutukset ja sosiaalisten oikeuksien muuttuminen käytännöksi ovat epävarmoja. Siltä puuttuu selkeä yhteys jo olemassa oleviin EU-politiikan kehyksiin, kuten suositukseen aktiivisesta osallisuudesta, *Active Inclusion Recommendation* ja sosiaalisten investointien pakettiin, *the Social Investment Package*. Myös pilarin ja Eurooppa 2020 -strategian suhde on epäselvä – etenkin suhde strategian tavoitteeseen vähentää köyhyyttä vähintään 20 miljoonalla vuoteen 2020 mennessä.

Sosiaalisten oikeuksien pilari on hyödyllinen kokoelma periaatteita. Niiden toteuttaminen on kuitenkin valtioille enemmän vapaaehtoisuuteen perustuvaa kuin oikeudellisesti sitovaa. Tämän vuoksi pilari ei tarjoa köyhyydessä ja syrjäytymis-

riskissä eläville ihmisille juuri takeita tietyistä sosiaalisista standardeista tai sosiaalisten oikeuksien vahvistumisesta. EAPN ajaa vahvempia suosituksia, jotta saataisiin aikaan kokonaisvaltaisia köyhyyden vastaisia strategioita, sosiaaliset oikeudet vahvistuisivat ja saataisiin luotua nykyistä parempia, köyhyyttä vähentäviä sosiaalisia standardeja.

Pilarissa pitäisi myös käsitellä EU-tukien merkitystä köyhyyden vastaisessa taistelussa, jos periaatteiden halutaan muuttuvan käytännöksi. EU-rahastoista tärkeitä ovat muun muassa Vähävaraisimmille suunnattu eurooppalaisen avun rahasto, *the Fund for European Aid for the most Deprived*, FEAD ja Euroopan sosiaalirahasto, *European Social Fund*, ESF.

## Edelleen mennään markkinat edellä

EAPN:n mielestä pilarissa ei aseteta riittävän kunnianhimoista tavoitetta, jotta ajattelutapaa saataisiin muutettua sellaiseksi, että ihmiset ja planeettamme tulevaisuus nousisivat tärkeysjärjestyksessä markkinoiden edelle. Ilmapiiriä hallitsee edelleen ajatus, että julkistaloutta pitää vakauttaa menoleikkauksin ja tiukoin säästöin. Makrotaloudella ja työllisyydellä on ylivalta – sosiaaliset investoinnit ja sosiaalinen suojele eivät ole yhtä tärkeitä. Huolestuttavaa on myös se, ettei eriarvoisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä tuoda esiin keskeisinä tavoitteina.

→ Pilarissa ei aseteta riittävän kunnianhimoista tavoitetta, jotta ajattelutapaa saataisiin muutettua sellaiseksi, että ihmiset ja planeettamme tulevaisuus nousisivat tärkeysjärjestyksessä markkinoiden edelle.

Sosiaalisten oikeuksien pilari sisältää jonkin verran sitovaa lainsäädäntöä mutta enimmäkseen ”pehmeää” ohjausta, suosituksia. Eurooppalainen ohjausjakso on keskeisin väline panna suosituksia täytäntöön. Sen aikana laaditaan vuosittain kullekin maalle maaraportit, jotka sisältävät olennaiset uudistussuosituksset, joilla sovitetaan yhteen makrotaloutta ja sosiaalista ulottuvuutta. EAPN näkee kyseenalaisena sen, kuinka tasapainoista tällainen politiikka voi olla, kun talouden vakaus- ja kasvusopimus on etusijalla. Se johtaa jatkuviin julkistalouden alijäämän vähentämispyrkimykseen ja merkitsee niukkuuden ja säästöjen jatkumista.

## Tulostaulusta puuttuu toimeentuloa ja köyhyyttä koskevia indikaattoreita

Pilariin sisältyy sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu, jolla seurataan maiden onnistumista eri toimenpiteissä ja uudistuksissa. Siinä ei kuitenkaan mainita indikaattoreita, joita Euroopan unionissa on kehitetty YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 tavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Niitä ovat kehittäneet EU:n sosiaalisen suojelun komitea ja työllisyyskomitea. Agenda 2030 sisältää muun muassa köyhyyden vähentämistavoitteita.

Tulostaulusta puuttuvat myös EAPN:lle tärkeät indikaattorit, jotka ovat mukana suosituksessa aktiivisesta osallisuudesta. Näitä ovat riittävä vähimmäistulo ja työttömyyskorvaus, pääsy palveluihin sekä indikaattorit, jotka mittaavat lapsiperheköyhyyttä, asunnottomuutta ja sukupuolten tasa-arvoa. Näyttää myös siltä, että yhteys indikaattoreiden ja pilarin välillä on heikko.

Pilarin sitovan lainsäädännön puolella oli alun perin neljä lainsäädäntöaloitetta työn ja yksityiselämän tasapainosta, sosiaalisesta suojelusta, tiedonsaannista työsuhdetta koskevista oikeuksista ja muutoksista työaikadirektiiviin. Näistä sosiaalinen suojelu on kuitenkin pudotettu ”pehmeän” ohjauksen puolelle komission Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden paketissa, *Social Fairness Packagessa*, jonka se julkisti maaliskuussa 2018 pilarin toimeenpanoa varten. EAPN epäilee myös sitovan lainsäädännön aloitteiden toteutumista, koska työnantajat ja monet jäsenmaat vastustavat uusia EU-tason työkaluja sosiaalialioissa.

## Toimeentulo ja sosiaalinen suojelu kaikille, ei vain työhön pystyville

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden paketti sisältää neuvoston suosituksen, jonka mukaan kaikki työntekijät pääsisivät sosiaalisen suojelun piiriin. Samalla aloitteella perustettiin Euroopan työviranomainen, *European Labour Authority*. Paketti ei kuitenkaan sisällä kokonaisvaltaista aktiiviseen osallisuuteen perustuvaa lähestymistapaa eikä tiekarttaa eri toimien viemiseksi käytäntöön. Paketissa ei pohdita, miten komission aloitteet edesauttavat tehokkaan strategian luomista köyhyyden, syrjäytymisen ja eriarvoisuuden vähentämiseksi.

EAPN ajaa riittävää sosiaalista suojelua kaikille ihmisille, myös niille, jotka eivät kykene tekemään työtä läpi elämänsä. Komission ehdotukset keskittyvät sosiaali-

turvaan, jonka kustantamiseen työntekijät osallistuvat, eivät universaaliin, vero-rahoitteiseen järjestelmään.

EAPN:n mielestä pilarin 20 periaatteesta on kirkastettava keskeiset sosiaaliset standardit, jotka edistävät kaikkien ihmisten aktiivista osallistumista, joka on tavoitteena suosituksessa aktiivisesta osallisuudesta. EAPN:n mielestä näitä ovat kaikkien oikeus opetukseen, koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, oikeudenmukaiseen palkkaan, sosiaaliseen suojeluun, vähimmäistoimeentuloon ja välttämättömiin palveluihin.

EAPN pitää hyvänä, että lausuntokierroksen jälkeen opetusta, koulutusta ja elinikäistä oppimista koskeva periaate muotoiltiin uudestaan niin, että siinä korostetaan koulutuksen laatua ja sen tarjoamista kaikille – sitä ei enää pidetä vain työmarkkinakysymyksenä.

## Avainrooli köyhyyttä kokeneille ihmisille

EAPN korostaa sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisessa kansalaisjärjestöjen ja ennen kaikkea köyhyyttä ja syrjäytymistä kokevien ihmisten roolia avaintoimijoina. Sen on oltava yhtä vahva ja selkeä kuin työmarkkinajärjestöjen rooli niin kutsutussa sosiaalisessa dialogissa. Nyt kansalaiskeskustelun tuki pitkälti puuttuu. Kansalaisvuoropuheluun tarvitaan selkeät suuntaviivat ja riittävät resurssit.

Puutteistaan huolimatta sosiaalisten oikeuksien pilari on EAPN:n näkemyksen mukaan tällä erää olennaisin mahdollisuus saada aikaan sosiaalista edistystä EU:ssa. EAPN vaikuttaa sen puolesta, että pilarista tulee entistä vahvempi sosiaalisten oikeuksien kehys, jolla on todellista merkitystä köyhyyttä kokeville ihmisille ja että heistä tulee avainkumppaneita, kun pilarin periaatteita muutetaan käytännöksi.

→ Puutteistaan huolimatta sosiaalisten oikeuksien pilari on tällä erää keskeisin mahdollisuus saada aikaan sosiaalista edistystä EU:ssa.

Pilari voi vakuuttaa tavalliset ihmiset siitä, että EU pystyy puolustamaan sosiaalisia oikeuksia globalisaation keskellä. Tämä voi onnistua, jos se muuttaa ajatustapaa ja strategioita sellaisiksi, että ensisijain saavat ihmisten oikeudet, kestävä kehitys ja sosiaaliset investoinnit julkisen talouden säästökurimuksen sijaan. Sen pitää myös edesauttaa sosiaalisten oikeuksien takaamista käytännössä. Sosiaaliset kysymykset koskettavat EU:ssa syvästi lähes joka neljättä ihmistä – niin moni elää köyhyys- tai

syrjäytymisriskissä. Tämän kokoluokan asia täytyy nostaa ensisijaiseksi, jotta EU:n yhteisiä arvoja voidaan puolustaa ja edetä kohti kaikki mukana pitävää ja kestävä sosiaalista Eurooppaa.

---

Euroopan köyhyyden vastainen verkosto, **The European Anti-Poverty Network**, EAPN on Euroopan suurin kansallisia, alueellisia ja paikallisia köyhyyden vastaisia kansalaisjärjestöjä ja ruohonjuuritason toimintaryhmiä kokoava verkosto. Siihen kuuluu myös Euroopan tason kattojärjestöjä. Kansallisia verkostoja on 31 ja eurooppalaisia järjestöjä 13. EAPN on perustettu 1990. Suomesta siihen kuuluu Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto EAPN-Fin, jolla on 49 jäsentä.

*Artikkeli perustuu EAPN:n politiikka-asiantuntijan Sian Jonesin kirjoitukseen, jonka on kääntänyt ja toimittanut Erja Saarinen.*

## Lähteet

Consultation on the European Pillar of Social Rights:

<https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2016/09/EAPN-Response-EPSR-Questionnaire-submitted-EAPN-596.pdf>

EAPN (2016), Last Chance for Social Europe? EAPN Position Paper on the European Pillar of Social Rights

<https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2016/09/EAPN-2016-EAPN-Position-European-Pillar-Social-Rights-600.pdf>

EAPN (2017), Make Social Rights the beating heart of Europe: EAPN Response to the European Pillar of Social Rights

<https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2017/09/EAPN-2017-EAPN-Response-European-Pillar-Social-Rights-1314.pdf>

EAPN (2017), Getting Results on Poverty and the Social Pillar

<https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2018/01/EAPN-2018-EAPN-response-to-the-AGS-JER-FINAL-2814.pdf>

# Kansanterveysverkosto EuroHealthNet näkee Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa lupaavia mahdollisuuksia

**Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari voi ratkaisevasti edistää puuttumista terveyden eriarvoisuuden taustalla oleviin sosiaalisiin tekijöihin. Tärkeää on, että oikeudenmukaisuus otetaan pilarin selväksi painopisteeksi ja että sen periaatteet viedään tehokkaasti käytäntöön.**

Euroopan unionin tavoitteena on rauhan, unionin arvojen ja ihmisten hyvinvoinnin edistäminen. Entistä osallistavamman ja oikeudenmukaisemman Euroopan rakentaminen on olennainen osa Eurooppa 2020 -strategiaa. Keskittymällä strategian sosiaaliseen ulottuvuuteen luodaan perustaa niin nykyistä vahvemmille talouksille kuin terveemmille, joustavammille ja kestävämmille yhteiskunnille. Sosiaalisten oikeuksien pilari luotiin vahvistamaan Euroopan sosiaalista ulottuvuutta.

Pilarin tarkoitus on tehdä EU-lainsäädännössä jo olevista oikeuksista ja periaatteista näkyvämpiä, ymmärrettävämpiä ja selkeämpiä ja nostaa ne aiempaa ylemmäs politiikan asialistalla. Pilarissa on tärkeitä lähtökohtia kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin parantamiseksi. Niihin vaikutetaan niin hyvin toimivilla ja oikeudenmukaisilla työmarkkinoilla, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmillä kuin joustavilla talouden rakenteilla. Pilari on merkkipaalu kansanterveydelle. Se osoittaa siirtymistä sellaiseen politiikkaan ja strategiseen tukeen, jotka helpottavat puuttumaan tärkeimpiin ihmisten terveyteen vaikuttaviin sosiaalisiin tekijöihin ja niiden epätasaiseen jakautumiseen.

Pilari myös sitouttaa unionin uudestaan oikeusperustaiseen lähestymistapaan, jolla taataan laadukas ja kohtuuhintainen terveydenhuolto, terveyden edistäminen

ja sairauksien ehkäisy samoin kuin muun muassa lastenhoito, työ- ja yksityiselämän tasapaino, asuminen ja työllisyys.

Vaikka pilari ei ole juridisesti sitova ja se koskee ensisijaisesti euroaluetta, se sisältää kuitenkin tärkeän viestin koko unionille. Jos pilaria hyödynnetään edistyksestä vertailukohtana, jota vasten eurooppalaisen ohjausjakson sisältöä arvioidaan, siitä tulee syötteitä myös seuraaviin EU:n pitkän aikavälin budjettiehdotuksiin. Investoiminen ihmisiin ja *terveys kaikissa politiikoissa* -lähestymistapa näkyvät niin Euroopan sosiaalirahastossa kuin muissakin unionin politiikan työkaluissa, kuten EuroHealthNetin tuore analyysi *Analysis of the Multiannual Financial Framework 2021–2027* osoittaa.

Eriarvoisuuden vähentämistä ja haavoittuvien ryhmien aseman parantamista ei ole määritelty tarpeeksi selvästi pilarin painopisteinä. Sen sosiaali-indikaattoreiden tulostaulussa myös mitataan rajoitetusti hyvinvointia ja terveyttä. Näistä puutteista huolimatta pilari voi olla kansanterveyden näkökulmasta merkittävä ajattelun muokkaaja, joka edistää terveyden ja sosiaalisten tekijöiden oikeudenmukaista jakautumista.

→ Puutteistaan huolimatta pilari voi olla kansanterveyden näkökulmasta merkittävä ajattelun muokkaaja, joka edistää terveyden ja sosiaalisten tekijöiden oikeudenmukaista jakautumista.

Seuraava askel pilarin soveltamisessa käytäntöön on sen ankkurointi nykyistä lainsäädäntökautta pitemmälle ajalle keskeisiin EU-politiikan kehyksiin, kuten makrotalouden työkaluihin, koheesiopolitiikkaan ja kestävä kehityksen agendaan. Tarvitaan näyttöön perustuvaa, vaikuttavaa ja terveystieteellisesti johdonmukaista strategista tukea niin investoinneissa kuin pilarin periaatteisiin pohjautuvien suositusten täytäntöönpanossa, jotta pilarin sanat muuttuvat kouriintuntuviksi tuloksiksi. Pilarin ja hyvinvointitalouden – Suomen 2019 loppuvuoden EU-puheenjohtajuuskauden yhden poliittisen painopisteen – periaatteiden pitäisi ohjata myös EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen tarkistamista ja meneillään olevaa Eurooppa 2020 -strategian jälkeisen strategian pohdintaa.

Jos Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari laitetaan tehokkaasti täytäntöön, se tarjoaa sosiaaliset oikeudet takaavan perustan, jolla voidaan tasoittaa jäsenmaiden eroja ja tukea maita ja alueita, jotta niillä on mahdollisuus puuttua koordinoitusti terveyden eriarvoisuuteen kaikkialla EU:ssa. Kansanterveyttä ajavien yhteisöjen tulisi tarttua tähän mahdollisuuteen ja valmistautua ottamaan johtava rooli pilarin

toimeenpanossa kaikilla tasoilla. EuroHealthNet lisää tietoisuutta asiasta, luo kumppanuuksia ja levittää tietoa kansanterveyteen vaikuttaville viranomaisille ja ammattilaisille, jotta pilarista tulisi menestys.

---

**EuroHealthNet** on voittoa tavoittelematon kumppanuusverkosto, johon kuuluu muun muassa julkisyhteisöjä, järjestöjä ja tutkimuslaitoksia, jotka työskentelevät kansanterveyden, terveyden edistämisen ja sairauksien ehkäisyn sekä terveyden eriarvoisuuden vähentämiseksi.

*Artikkeli perustuu EuroHealthNetin politiikkakoordinaattorin Dorota Sienkiewiczin kirjoitukseen, jonka on käänttänyt ja toimittanut Erja Saarinen.*

**Lähde:**

Analysis of the Multiannual Financial Framework 2021-2027, EuroHealthNet 17.9.2018



# Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari unionin politiikan selkärangaksi

**Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden ja sosiaalisten oikeuksien vahvistuminen edellyttävät, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin kunnianhimoisen agendan toimeenpanossa otetaan käyttöön kaikki olemassa olevat ja mahdolliset toimeenpanon välineet niin Euroopan kuin kansallisella tasolla.**

EU-maiden johtajat allekirjoittivat sosiaalisten oikeuksien pilarin Göteborgin huippukokouksessa marraskuussa 2017. Se oli 20 vuoteen ensimmäinen tapahtuma, jossa EU-maiden johtajat keskittyivät ainoastaan sosiaalipolitiikkaan. *Social Platform* arvostaa valtiojohdon sitoutumista pilarin periaatteisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin, mutta on pahoillaan siitä, ettei sitoutuminen ole virallisesti sitovaa. Pilarin toimeenpano on siksi haaste.

Lokakuussa 2018 EU-politiikkaa käsittelevä verkkomedia *Euractive* järjesti Twitter-keskustelun sosiaalisen Euroopan tulevaisuudesta. Se alkoi kysymyksellä ”Onko sosiaalisen Euroopan käsitettä vielä olemassa vai onko se jääne edellisiltä sukupolvilta?” Kysymys osoitti, ettei inhimillisten kasvojen antaminen EU:lle ole selvää kaikille.

→ Se, ettei Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden merkitystä ymmärretä, ei ole vain suora uhka oikeuksillemme vaan myös demokratioillemme.

Se uhkaa koko EU-projektia. Tärkein seuraava askel on vakuuttaa eurooppalaiset ja heidän valitsemansa edustajat siitä, että arvomme eivät ole vanhentuneita ja että

oikeuksia, joita pilarissa kuulutetaan uusina politiikan välineinä, täytyy pitää unionin selkärankana.

Pilarin periaatteiden eteneminen edellyttää, että sen kunnianhimoisen agendan toimeenpanoa vahvistetaan ottamalla täysimääräisesti käyttöön kaikki olemassa olevat ja mahdolliset toimeenpanon välineet niin Euroopan kuin kansallisella tasolla. *Social Platform* jäsenineen on *Building Social Europe* -julkaisussaan linjannut, miten se voidaan toteuttaa. Tältä pohjalta verkosto suuntaa omaa vaikuttamistaan lainsäädäntöön, hallintoon, rahoitukseen ja merkittävään kansalaisdialogiin.

Sosiaalisten oikeuksien pilarin julkistamisen ensimmäisen vuosipäivän kunniaksi verkosto järjesti marraskuussa 2018 Lissabonissa yhteistyössä Portugalin hallituksen kanssa merkittävän konferenssin sosiaalisen Euroopan rakentamisesta *Building Social Europe*. Suomi toimii EU:n puheenjohtajanaan loppuvuoden 2019. Social Platform on jo aloittanut keskustelut Suomen hallituksen kanssa järjestääkseen Helsingissä korkean tason sosiaalisen ulottuvuuden tapahtuman.

Sosiaalisen Euroopan rakentaminen ei ole helppoa, mutta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vahvuudet ja yhteistyö yhä useampien kumppaneiden kanssa kylvävät siemeniä, joista kasvaa sosiaalisempi ja kaikkien osallisuuden mahdollistava Eurooppa.

---

**Social Platform** on sosiaalisektorilla toimivien oikeus- ja arvopohjaisten kansalaisyhteiskuntaorganisaatioiden suurin eurooppalainen verkosto. Sen jäseninä on sosiaalialan Euroopan tason kattojärjestöjä.

*Artikkeli perustuu Social Platformin johtajan Kélig Puyetin kirjoitukseen, jonka on kääntänyt ja toimittanut Erja Saarinen.*

## Lähteet

Building Social Europe. A comprehensive implementation plan for an effective European Pillar of Social Rights. Social Platform 22.2.2018.

# Terveys ja terveystieteiden politiikka Euroopan unionissa

**Euroopan unionin kansanterveysohjelmalla on edistetty jäsenmaiden ja komission sekä kansanterveyteen keskittyvien kansalaisjärjestöjen yhteistyötä. Nyt ohjelmaa ollaan uudistamassa. Rahoituksen jaossa unionin tason ohjauksen voima voi odottaa kasvavan ja jäsenmaiden merkityksen pienenevän. Tämä asettaa uusia haasteita niin kansallisen kuin EU-tason terveystieteiden politiikalle. Lisäksi terveystieteiden pohdintaa on laajennettu entistä voimakkaammin myös maataloudesta, tutkimuksesta, teollisuudesta ja ympäristöpolitiikasta vastaaviin EU:n elimiin.**

Euroopan unionin terveystieteiden alaisuudessa toteutettu muodollinen terveystieteiden politiikka on nojannut Lissabonin sopimuksen 168 artiklan pohjalta kansanterveystieteiden politiikkaan, joka asettuu niin kutsutun täydentävän toimivallan alaisuuteen. Lähtökohtana on, että jäsenmaiden päätösvalta on ensisijaista ja Euroopan unionin toimet täydentävät sitä. Käytännössä kansalliseen terveystieteiden politiikkaan vaikuttavat kuitenkin EU:n terveystieteiden ohjelman ja sen alla tehtävien politiikkatoimien lisäksi muita politiikoita sekä etenkin sisämarkkinoilta ja taloustieteiden ohjauksesta nousevat haasteet.

Euroopan unionin terveystieteiden kysymykset voidaan jakaa i) Terveystieteiden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston *DG Santen* ja kansanterveystieteiden ohjelman alaisiin toimiin ii) sisämarkkinoiden alaisiin velvoitteisiin, iii) taloustieteiden ohjauksen alaisiin kysymyksiin, iv) muilta toimialueilta ja osastojen alaisuudesta nouseviin velvoitteisiin ja toimiin, sekä v) ulkoisen toimivallan globaaleihin terveystieteiden kysymyksiin.

## Kansanterveysohjelma ja terveysosasto

Euroopan unionin kansanterveysohjelmaa ollaan lopettamassa nykyisessä muodossaan. Se ei ole ollut rahoitukseltaan suuri – vuosille 2014-2020 sille varattiin yhteensä 449,4 miljoonaa euroa – mutta se on pitänyt yllä jäsenmaiden ja komission sekä kansanterveyttä edistävien kansalaisjärjestöjen yhteistyötä. Lisäksi se on osaltaan vahvistanut jäsenmaiden näkökantojen merkitystä Euroopan unionin toimille. Rahoitusta on kanavoitu esimerkiksi yhteisesti rahoitettujen niin kutsuttujen *joint action* -hankkeiden kautta etenkin terveyden edistämistä tukeville hankkeille. Kansanterveysohjelman alle sijoitettu yhteistyö ja toimet jatkuvat oletettavasti osin Euroopan sosiaalirahaston tuella, kuitenkin niin, että komission ja EU:n päätösvalta rahoituksen jaossa ja kohdentumisessa lisääntyy. Tulevaisuudessa jäsenmaiden merkitys rahoituksen jaossa mitä todennäköisimmin pienenee ja unionin tason ohjausvalta kasvaa. Terveyden ja elintarviketurvallisuuden osaston DG Santen tulevaisuus on myös auki sen suhteen, jatkaako osasto nykyisenlaisena erillisenä pääosastona vai sijoittuuko se tulevaisuudessa osin tai kokonaisuudessaan jonkin toisen pääosaston alaisuuteen. Vaikka pääosastot ovat osin vakiintuneita, on niiden välillä siirrelty velvoitteita myös aikaisemmin. Esimerkiksi lääkkeisiin liittyvät kysymykset on aikaisemmin siirretty DG Santen alaisuuteen sisämarkkinoilta ja kuluttajakysymykset taas pois DG Santen piiristä.

→ Tulevaisuudessa jäsenmaiden merkitys rahoituksen jaossa mitä todennäköisimmin pienenee ja unionin tason ohjausvalta kasvaa.

Kansanterveysohjelman lopettamista ja siirtoa sosiaalirahaston alaisuuteen on perusteltu osin hieman ristiriitaisesti sillä, että tulevaisuudessa Euroopan komissio ottaa terveyden paremmin huomioon kaikissa politiikoissa. Perustelu toistuu paitsi puheenjohtajakausien ja neuvoston päätelmien painotuksissa, myös perussopimuksen velvoitteissa taata terveydensuojelun korkea taso kaikissa politiikoissa. Paradoksaalisen painotuksesta tekee se, että tehokas toiminta on vaikeampaa, jos omaa terveyden osaamista ja kapasiteettia on aiempaa vähemmän ja kriittinen massa ja yhteydet jäsenmaiden terveysministeriöihin heikkenevät. Tällöin käy myös helposti niin, että terveydenalan lobbareiden, yritysten ja vahvojen osastojen näkökulmat vahvistuvat suhteessa kansanterveyteen. Tällä on merkitystä etenkin, kun arvioidaan lääkkeisiin liittyviä yksinoikeuksia, orpolääkkeitä, rokotteita sekä terveyden-

huollon teknologiaa, joissa lääketieteellisyys on merkittävä edunsaaja ja jäsenvaltioiden terveyspalvelujärjestelmät maksajia.

Keskeinen kysymys on myös se, missä määrin siirtymät eri osastojen välillä jatkossa vaikuttavat toimivallan siirtoon jäsenmaiden ja Euroopan unionin välillä ja mitä se merkitsee Euroopan unionin alaisille terveyspolitiikan instituutioille ja toimijoille pitkällä tähtäimellä. EU:n alaisuudessa toimii Amsterdamissa päämajansa pitävä lääkevirasto, jonka tehtävänä on vastata ihmisille ja eläimille tarkoitettujen lääkevalmisteiden tieteellisestä arvioinnista, valvonnasta ja turvallisuusseurannasta, sekä Tukholmassa sijaitseva tautien ehkäisy- ja valvontakeskus ECDC, jonka toiminta kohdentuu erityisesti tarttuviin tauteihin. Lisäksi Parmassa toimii Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen EFSA. Muiden pääosastojen alaisuudessa toimivat Bilbaossa työterveys- ja turvallisuusasioista viestivä ja tietoa kokoava EU-OSHA sekä Helsingissä kemikaalivirasto ECHA. Virastot vastaavat yhteisistä terveydensuojelun standardeista sekä kansanterveyden ja terveysturvan valvonnasta Euroopan unionissa.

EU:n terveysohjelma on tukenut jäsenmaiden kansanterveystoimia ja yhteistyötä, mutta tukea on laajennettu myös palvelujärjestelmien yhteistyöhön esimerkiksi potilasdirektiivin kautta. Terveysohjelman lopettamisen seurauksena ja rahoituksen siirtyessä sosiaalirahaston alaiseksi myös sosiaali- ja työllisyysosaston merkitys todennäköisesti kasvaa, sillä sen alaisuudessa käsitellään jo nyt monia palvelujärjestelmiin liittyviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi pitkäaikaishoivaa. Komissio on asettanut myös korkean tason ohjausryhmän ja erillisen asiantuntijatyöryhmän pohtimaan terveyden edistämiseen, ennaltaehkäisyyn sekä ei-tarttuviin tauteihin liittyviä kysymyksiä ja tuottamaan terveydenalan kannanottoja muiden sektorien ja etenkin ohjausjakson käyttöön. Terveysosaston uudistamistoimet sekä vastaavasti pyrkimykset asettaa uudet avaukset osin tai ensisijaisesti sisämarkkinoiden alaisiksi viittaisivat kuitenkin siihen, että tavoitteena on ollut vaikuttaa myös komission ja jäsenmaiden väliseen toimivaltaan.

## Sisämarkkinoihin liittyvät terveyskysymykset

Sisämarkkinoilla EU:n toimivalta on kansanterveyttä selkeämpää, mutta vinouttaa sen lähtökohtia. Terveydenhuollon teknologian arviontiin kohdentuvat toimet ja toimivalta nähtiin kuuluvan ensisijaisesti sisämarkkinoiden alaisuuteen. Lääketieteellisuuden ja rokotetuottajien näkökulmasta sisämarkkinat on helpompi toiminta-

ympäristö. Selkeästi terveyttä koskettavien toimien ohella sisämarkkinoilla käsitellään myös useita muita avauksia, joilla on käytännön merkitystä terveydelle ja terveyspalveluille. Sellaisia ovat esimerkiksi terveydenhuollon työntekijöiden liikkuvuus sekä tietosuoja- ja tietojärjestelmänäkökohdat, orpolääkkeet, yksinoikeudet ja kilpailu lääkepolitiikan kentällä, tuotemerkinnät sekä kilpailun ja valtiontukien alaiset kysymykset.

Sisämarkkinapolitiikan tulevaisuuden kysymyksiin kuuluvat lisäksi standardointi ja sen asema. Standardit ja standardointiorganisaatioiden rooli ovat myös EU:n kauppapoliittisella asialistalla, mutta pyrkimykset laajentaa standardointitoimien merkitystä sisämarkkinoilla ovat saaneet osakseen myös kritiikkiä esimerkiksi eurooppalaisilta lääkärijärjestöiltä.

→ Pyrkimykset laajentaa standardointitoimien merkitystä sisämarkkinoilla ovat saaneet osakseen kritiikkiä esimerkiksi eurooppalaisilta lääkärijärjestöiltä.

Terveydenalan palvelutuottajat ovat kritisoineet etenkin julkisille palveluntuottajille suunnattuja valtiontukia ja niiden vaikutuksia yleishyödyllisten yritysten asemaan sisämarkkinoilla. Valituksia on tehty esimerkiksi Suomen potilasdirektiivin soveltamisesta sekä makeisveron kilpailunäkökohdista. Yritykset voivat käyttää valituksia myös keinona laajentaa markkinoita, rajata julkisten ja ei-voittoa tuottavien toimijoiden liikkumavaraa tai vaikuttaa etuja sääteleviin lainsäädäntötoimiin.

Kysymys siitä, missä määrin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja sen velvoitteet voivat johtaa markkinaehtoisuuden laajentumiseen, ei ole tuulesta temmattu, sillä tulkinta yleishyödyllisistä sisämarkkinavelvoitteiden ulkopuolelle jäävistä palveluista on kapea. Sisämarkkinavelvoitteiden alaisuudessa päätetään myös julkisista hankinnoista ja niihin kohdentuvista sitoumuksista ja velvoitteista. Suomi on kuitenkin soveltanut sisämarkkinavelvoitteita vaadittua laajemmin julkisissa hankinnoissa sekä ennakoitunut myös uusia velvoitteita usein kattavammin kuin mitä sisämarkkinavelvoitteet edellyttäisivät.

## Talouden ohjausjakso

Eurooppalainen ohjausjakso on yhteydessä vuoden 2008 talouskriisiin, mutta sitäkin voimakkaammin sen taustalla vaikuttavat yhteisvaluutan edellytykset sekä talouden yhdentymisen. Ohjausjaksossa toimivalta määrittänyt julkisen talouden

velvoitteiden mukaisesti ja talouspoliittinen kehys suhteutuu siihen, miten ja kuinka laajalti talouspolitiikan pohjalta voidaan asettaa jäsenmaille velvoitteita. Mitä suurempia talouspolitiikan ongelmat ovat, sitä suurempaa valtaa komissio käyttää. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja lääkkeet ovat tärkeitä taloudelliselle ohjaukselle niiden merkittävän budjettiosuuden vuoksi. Palvelujärjestelmän rahoituksen kestävyys on nostettu erityiseksi kohteeksi, ja vaikka komission suosituksissa painotetaan kustannustehokkuutta, tavoitteita määrittävät ensisijaisesti valtionvarainministeriöiden näkökannat.

Vaikka ohjauksen toimivalta nousee taloudesta, sen suositukset ovat heijastelleet myös muita Euroopan unionin tavoitteita, etenkin niiltä osin kun ne ovat jääneet toteuttamatta jäsenmaiden kansallisella tasolla. Sosiaali- ja terveystaloudellisten sisällöistä keskustellaan myös sosiaalisen suojelun komitean alaisuudessa. Myös erillinen asiantuntijapaneeli, EXPH, on asetettu pohtimaan tehokkaita tapoja investoida terveyteen. Paneeli käsittelee etenkin ohjauksesta ja sisämarkkinoilta nousevia haasteita. Ohjauksen vahvistaa kuitenkin omalta osaltaan talousvetoista teknokraattista politiikkaa, sillä päätöksenteko nojaa nimenomaan talouden osaamiseen ja taloudellisiin näkökohtiin.

## Terveys muissa politiikoissa

Sisämarkkinoiden ja sosiaali- ja työllisyysosaston lisäksi terveysasiat ovat voimakkaasti mukana myös esimerkiksi maataloudesta, tutkimuksesta ja teollisuudesta vastaavien pääosastojen toiminnassa. Maatalouden tuet ja kannustimet ovat nousseet keskeisiksi niiden merkittävän rahoitusosuuden sekä etenkin ravitsemus- ja ruokapolitiikan vuoksi. EU:n tutkimusosasto paitsi kanavoi rahoitusta myös vaikuttaa terveystutkimuksen lähtökohtiin ja kohdentumiseen jäsenmaissa. Unioni rahoittaa tätä kautta myös esimerkiksi lääkkeiden ja terveydenhuollon teknologian tukimusta. Ympäristöpolitiikan osalta EU:n merkitys on noussut esille ympäristöterveydessä sekä etenkin siinä, miten ilmastonmuutos, antimikrobiresistenssi, kaupunkien ilmansaasteet, torjunta-aineiden terveysriskit sekä hormoneita häiritsevät kemikaalit huomioidaan EU:n politiikassa ja sääntelytoimissa.

Terveydosaston ohella sosiaali- ja työllisyysosastolla on perinteisesti ollut vahva rooli työterveyteen ja sosiaaliturvaan liittyvissä kysymyksissä. Ohjauksen ja sosiaalirahaston roolin kasvu osana Euroopan unionin terveystaloudellista politiikkaa voi merkitä myös sosiaali- ja työllisyysosaston roolin vahvistumista. Sosiaalisten oikeuksien

pilarin sekä oikeuksiin liittyvien näkökohtien voi odottaa heijastuvan aiempaa vahvemmin myös terveystalouteen, ja ne voivat nousta tärkeäksi perälaudaksi niin jäsenmaiden pyrkimyksille kaventaa perusoikeuksia kuin komission vaatimuksille budjettikurista.

→ Ohjausjakson ja sosiaalirahaston roolin kasvu osana Euroopan unionin terveystaloutta voi merkitä myös sosiaali- ja työllisyysosaston roolin vahvistumista.

## Ulkoinen toimivalta, kauppa ja kehitysyhteistyön globaalit kysymykset

Euroopan unionin ulkoinen toimivalta terveystalouteen on rajoittunut Maailman terveysjärjestön osalta rahoitukseen, yhteistyöhön sekä jäsenmaiden kantojen koordinaatioon. Toisin kuin kauppapolitiikassa, jossa komissio edustaa jäsenmaita neuvotteluissa, ja Maailman kauppajärjestö WTO:ssa, terveystalouteen päätöksenteko on ollut vahvemmin jäsenmaiden käsissä. Ulkoisen toimivallan alaisuuteen kuuluvan kansainvälisen terveystaloutta kysymyksiä on käsitelty neuvoston päätelmissä sekä komission globaalien terveyden kehityksen alaisuudessa. Tällä on ollut merkitystä kehitysyhteistyölle sekä terveyden nivoutuville turvallisuuskysymyksille.

## Johtopäätökset

Euroopan unionin merkitys terveydelle ja terveyspalvelujärjestelmille heijastuu yhä vahvemmin muiden politiikkasektorien sekä sisämarkkinoiden kautta sote-uudistuksesta riippumatta. Terveys kaikissa politiikoissa voi kuitenkin jäädä sanahelinäksi EU:ssa, mikäli kriittinen massa ja osaaminen jäävät puuttumaan. Sisämarkkinoilla haasteita nousee uusista velvoitteista ja edunsaajia myötäilevistä avauksista, joista todennäköisimmin aiheutuu kustannuksia jäsenmaiden palvelujärjestelmille etenkin lääkkeiden, lääketieteellisen teknologian arvioinnin ja tietojärjestelmien suhteen. Terveystaloutta järjestöjen kannalta uusi tilanne on vaativa paitsi sisältöjen myös seurannan ja kokonaisuuden hahmottamisen suhteen. Kansallisen toimivallan painottaminen kansanterveydessä tai terveyden edistämisessä ei välttämättä estä Euroopan unionin vaikutusvallan ja toimivallan kasvua muiden politiikkojen ja osastojen toimien kautta.



## HANNA HEINONEN

VTL, toiminnanjohtaja, Lastensuojelun Keskusliitto, hallituksen pj, Eurochild

## TUOMAS KURTTILA

TM, HTM, lapsiasiavaltuutettu, hallituksen jäsen, ENOC Euroopan lapsiasiavaltuutetut

---

# Investoidaan lapsiin

**Lapset eivät voi valita itse olosuhteita, joihin he syntyvät. Euroopan unioni ei ole toistaiseksi onnistunut edistämään riittävästi lasten oikeuksien toteutumista maanosassamme. Unionin on siksi tartuttava pikaisesti toimeen, jotta huono-osaisuuden kierre saataisiin katkaistua, sillä asialla on laajat yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset. Keinoina toimivat lapsiperheiden tulotason ylläpitäminen ja varhaiskasvatuksen laadun ja saatavuuden takaaminen kaikille lapsille. Lapsivaikutusten arviointi ei ole vielä riittävää kansallisella eikä unionin tasolla.**

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsilla on oikeus osallisuuteen, suojeluun ja osuuteen yhteiskunnan varoista.

Lapsen oikeus yhteiskunnan varoihin perustuu siihen, ettei lapsi voi itse valita, millaisiin olosuhteisiin hän syntyy. Koska jokainen lapsi on yhtä arvokas, yhteiskunnan tulee tasoittaa lasten hyvän kasvun lähtökohtia sekä universaaleilla että kohdennetuilla toimenpiteillä.

Lasten asioita ei tulisi kategorisoida pelkästään lapsi- tai perhepolitiikkaan, sillä kyse on ennen kaikkea yhteiskuntapolitiikasta, jossa lasten asioiden tulee olla läpileikkaavasti ja hallinnonalasta riippumatta poliittisen mielenkiinnon kohteena.

Lasten ja perheiden hyvinvointi kohentuu vain, kun riittävän tulotason turvaamisen lisäksi perheen ja työn yhteensovittaminen tehdään mahdolliseksi niin vanhempainvapaajärjestelmän kuin varhaiskasvatuspalvelujen avulla. Lasten ja perheiden tulee saada hyviä palveluita. Vähintään yhtä tärkeää on, että perheet voivat

vaikuttaa heille tarjottuihin palveluihin. Niiden tulee vastata perheiden tapauskohtaisesti määrittyviä tarpeita.

On myös ensiarvoisen tärkeää, että lapset ja nuoret osallistuvat heitä itseään koskevaan päätöksentekoon ja heitä koskevien palvelujen kehittämiseen.

Yksi erillinen mutta lapsille sitäkin tärkeämpi ulottuvuus arjessa on vapaa-ajan viettomahdollisuus. Lapsille ja nuorille onkin taattava tasavertaiset mahdollisuudet vapaa-ajan viettoon sekä kulttuuri- ja urheiluharrastuksiin.

## Suosituksia ei noudateta

Lasten hyvinvoinnin teemat näkyvät valitettavan heikosti EU-politiikassa. Unionin roolia lasten hyvinvoinnin edistämässä onkin vahvistettava ja selkiytettävä.

→ **Lasten hyvinvoinnin teemat näkyvät valitettavan heikosti EU-politiikassa.**

EU pyrkii edistämään talouskasvua ja työpaikkojen luomista Eurooppa 2020 -strategiallaan, jonka koordinoimiseksi otettiin vuonna 2011 käyttöön talouspolitiikan jokavuotinen ohjausjakso. Vaikka jakso keskittyy ymmärrettävästi taloudellisiin näkökohtiin, olisi tärkeää muistaa, että unionin sosiaalisia tavoitteita on täsmennetty ja laajennettu.<sup>1</sup> Mikäli se ei näy jäsenvaltioiden talouspolitiikassa, on suuri riski, että esitetyt tavoitteet jäävät vain kauniiksi puheiksi ilman todellista vaikutavuutta.

Kauan odotettu Euroopan komission suositusasiakirja lasten köyhyydestä *Investoidaan lapsiin – murretaan huono-osaisuuden kierre* hyväksyttiin helmikuussa 2013 osana sosiaalista investointipakettia SIP:ia kasvun edistämiseksi. Suositus on tärkeä, sillä siinä tunnustetaan lapsiin kohdistuvien investointien merkitys koko yhteiskunnan kehittymisen ja kasvun kannalta.

Suosituksessa nostettiin esiin monien toimijoiden, myös kansalaisyhteiskunnan, mahdollisuuksia toimia sekä kansallisella että alueellisella tasolla eriarvoisuuden vähentämiseksi EU:n vaikuttamistyön mekanismeja hyväksi käyttäen.

Suosistusten purkaminen periaatteisiin ja sitä kautta politiikan ja käytännön tasolle ei ole kuitenkaan onnistunut toivotulla tavalla. Näin ollen suositusasiakirjan vaikuttavuus näyttää jääneen valitettavan vähäiseksi.

Lapsen oikeuksien toteutumista Euroopassa edistävä *Eurochild*-järjestö saa rahoituksensa EU:n työllisyyden- ja sosiaalisen innovoinnin ohjelmasta EaSI:sta,

joka ajaa muun muassa sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjuntaa. Eurochildin mukaan komissio ei esittänyt vuonna 2017 yhtään sellaista maakohtaista suositusta, jossa lapsiköyhyys olisi nimenomaisesti mainittu. Vuonna 2018 suosituksia ohjaa edelleen talouskasvu ja menokuri kokonaisvaltaisen kestävästä taloutta edistävän tarkastelun sijaan. Eurochild toteaa vuoden 2018 suositukset arvioituaan, että sosiaaliset ulottuvuudet ovat aiempaa paremmin esillä. Tästä huolimatta lasten hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta EU-ohjausjakso toimii edelleen heikosti.

## Maakohtaisen raportoinnin ongelmat

Eurooppa 2020 -strategian toteutumista seurataan myös maakohtaisella raportoinnilla. Sen ongelma on, että tiedon kokoamiseen ja itse raportointiin kiinnitetään kyllä huomiota, mutta indikaattoreiden osoittamia tuloksia ei analysoida raportissa tarkemmin.

Viimeisimmässä maaraportissa komissio kiinnitti Suomen osalta huomiota koulutusmenojen merkittäviin leikkauksiin. Tästäkin huolimatta Suomelle ei annettu koulutukseen liittyviä suosituksia.

Suomen maaraportissa talouden kehityksen tarkastelussa painottuvat kilpailu- ja työllisyysnäkökulmat, mutta esimerkiksi lapsiköyhyys on jätetty kokonaan ulkopuolelle. Lasten hyvinvoinnin ja eriarvoistumisen ehkäisemisen kannalta tärkeitä seikkoja – kuten varhaiskasvatuksen osallistumisastetta tai terveydenhuollon palvelujen saatavuutta – tarkastellaan maaraportissa sosiaali-indikaattoreiden yhteydessä.

## Satsataan varhaiskasvatukseen

Huono-osaisuuden kierteen murtaminen edellyttää investointia lapsiin. Tästä näkökulmasta on erittäin tärkeää panostaa varhaiskasvatukseen laatuun, saatavuuteen ja saavutettavuuteen.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli Suomelle jo vuonna 2011, että sen tulee parantaa varhaiskasvatuksen kattavuutta ja laatua lisäämällä henkilöstöä, rajoittamalla päiväkotiryhmien kokoa ja turvaamalla hoitosuhteiden jatkuvuutta nykyistä paremmin.<sup>2</sup>

Suomalaislapset osallistuvat varhaiskasvatukseen vähemmän kuin muissa EU-maissa<sup>3</sup>. Kun varhaiskasvatustilaa uudistettiin vuonna 2015, Suomen hallitus päätti lähes samanaikaisesti osana valtion säästöpolitiikkaa leikata lasten varhaiskasvatuksen ja päivähoidon vuotuisia kuluja 127 miljoonalla eurolla rajoittamalla muun muassa lapsille kuuluvaa subjektiivista oikeutta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen esimerkiksi työttömien vanhempien lapsilta. Varhaiskasvatustilain valmistelussa ei arvioitu varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen pitkän aikavälin todellisia kustannussäästöjä eikä lapsivaikutuksia. Varhaiskasvatustilain muutos tuli voimaan 1.8.2016. Vuoden 2018 varhaiskasvatustilainmuutoksessa subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta ei palautettu.

Tutkimusten mukaan laadukas varhaiskasvatus edistää lasten hyvinvointia ja torjuu sosiaalista syrjäytymistä sekä tasoittaa köyhyydestä ja huono-osaisuudesta aiheutuvia riskejä<sup>4</sup>. Yhdenvertaisten ja osallisuutta edistävien varhaiskasvatuspalvelujen avulla voidaan vähentää lasten eriarvoisuutta ja leimautumista vanhempien työmarkkinatilanteesta riippumatta. Erityisesti heikoista lähtökohdista tulevien lasten pääsy varhaiskasvatuspalveluihin tulee varmistaa<sup>5</sup>. Varhaiskasvatuksen tulisi sisältyä Suomen maaraaporttiin ensisijaisesti lapsen oikeuksien, eikä työllisyysasteen vahvistamisen näkökulmasta. EU-politiikassa varhaiskasvatuksesta käytävä keskustelu näyttää kuitenkin kiinnittyvän erityisesti työllisyysasteen vahvistamiseen.

→ **Varhaiskasvatus kiinnittyy EU-politiikassa työllisyysasteen vahvistamiseen.**

## Suomalainen lapsiperheköyhyys

Suomen maaraaportointiin tulisi ottaa mukaan myös ne toimenpiteet, joihin lapsiperheköyhyyden torjumiseksi on ryhdytty tai tulisi ryhtyä kansallisella tasolla. Suomessa lapsiperheköyhyys koskettaa jo yli 110 000 lasta, mikä vastaa noin 10 prosenttia kaikista 0–17-vuotiaista<sup>6</sup>.

Suomalainen lapsiperheköyhyys liittyy aiempaa useammin työssäkäyvien vanhempien pienituloisuuteen. Taustalla on usein sirpaleinen työmarkkina-asema, pätkätyöt, osa-aikatyö ja matalapalkkaisuus. Taloudellisesta ahdingosta kärsivät erityisesti yksinhuoltajat ja monilapsiset perheet. Huolestuttavaa on, että köyhät lapsiperheet ovat yhä useammin pikkulapsiperheitä.

EU:n alueella 25 miljoonaa alle 18-vuotiasta lasta kärsii köyhyydestä tai sosiaalisesta syrjäytymisestä tai he ovat vaarassa ajautua niihin. Silloin tulevaisuus saattaa

merkitä kesken jäänyttä koulupolkua, ikätovereita heikompaa terveydentilaa, muita heikompia työllisyysmahdollisuuksia ja mahdollisuuksia tulla taloudellisesti toimeen<sup>7</sup>.

Kasvavaa työttömyyttä, terveysriskejä ja muita yhteiskunnallisia ongelmia voidaan estää, jos investoimme lapsiin ajoissa. Eriarvoistumisen kierre on katkaistava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

→ EU:n alueella 25 miljoonaa alle 18-vuotiasta lasta kärsii köyhyydestä tai sosiaalisesta syrjäytymisestä tai he ovat vaarassa ajautua niihin.

Sekä kansallisella että EU:n tasolla tulisikin huolehtia lapsiperheiden tulotasoa ylläpitävistä toimenpiteistä, jotka estävät perheitä ajautumasta köyhyysrajan alapuolelle. Kaivataan siis kipeästi toimia, jotka yhtäältä lisäävät vanhempien työllisyyttä ja toisaalta huolehtivat siitä, että lapsiperheiden sosiaaliturva olisi jatkossa riittävällä tasolla.

## Ajatellaan asioita uudella tavalla

Suomen hallitus on luonteva paikka tehdä ratkaisuja perheen ja työn yhteensovittamiseksi sekä hoivavastuun ja kustannusten jakamiseksi entistä tasaisemmin molempien vanhempien välillä. Se tosin edellyttää isoa remonttia ja kykyä ajatella asioita uudella tavalla.

Kansallisen tason ratkaisujen vauhdittamiseksi on tärkeää nostaa lasten hyvinvointi entistä vahvemmin EU:n agendalle – onhan unioni sitoutunut suojelemaan lasten oikeuksia ja edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Tiedämme, että useimmilla päätöksillä on vaikutuksia lapsiin ja perheisiin joko suoraan tai välillisesti. Niinpä lapsiin investointi ja huono-osaisuuden kierteen katkaiseminen ovat ratkaisevia tekijöitä koko Euroopan tulevaisuuden kannalta. Sekä kansallisella että EU:n tasolla lapsivaikutusten arviointi on kuitenkin riittämätöntä. Erityisesti lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvien leikkausten ja säästötoimenpiteiden vaikutusten arviointi pitkällä tähtäyksellä on jäänyt puutteelliseksi.

Investoiminen lapsiin ja heidän hyvinvointiinsa on moraalinen velvollisuutemme, mutta sen tulisi olla myös erittäin tärkeä taloudellinen prioriteetti. Lasten ja perheiden hyvinvointiin panostamista ei tulisikaan nähdä pelkästään kuluna vaan nimenomaan kannattavana investointina tulevaisuutta ajatellen.

## Viitteet

- 1 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari hyväksyttiin marraskuussa 2017. Pilari koostuu 20 perusperiaatteesta, joiden tarkoituksena on tukea hyvinvoinnin sekä reilujen ja toimivien työmarkkinoiden kehitystä unionin jäsenmaissa. Lasten oikeudet on huomioitu periaatteen 11 kohdalla, joka koskee lasten oikeutta kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen, laadukkaaseen hoitoon sekä suojeluun köyhyyttä vastaan.
- 2 YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset Suomelle (2011) CRC/C/FIN/CO/4, kohta 57
- 3 Suomessa ollaan kaukana EU:n varhaiskasvatukseen osallistumisen tavoitteista. Vuonna 2014 4-vuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumisaste oli Suomessa 74,5 %. EU:n asettaman tavoitearvon (ET 2020-ohjelma) mukaan päämäärä on, että EU-maissa 95 prosenttia lapsista osallistuisi varhaiskasvatukseen.
- 4 Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage 2014, "Varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle". KOM 2011. "Investoidaan lapsiin – murretaan huono-osaisuuden kierre." (2013/112/EU), Heckman 2011, Karila, K. 2016, Kekkonen, M. 2014, OECD:n Pisa-tutkimusten mukaan pidempiaikainen varhaiskasvatukseen osallistuminen näkyy selvästi 15-vuotiaiden oppimistuloksissa etenkin heikommassa asemassa olevien lasten kohdalla.
- 5 Euroopan komission Eurooppa 2020 -strategian tavoitteissa tuodaan esiin laadukkaasti kaikkien saatavilla olevan varhaiskasvatuksen tärkeys.
- 6 Tilastokeskus, tulonjakotilasto. [https://www.stat.fi/til/tjt/2016/01/tjt\\_2016\\_01\\_2018-03-02\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/tjt/2016/01/tjt_2016_01_2018-03-02_tie_001_fi.html)
- 7 Combating child poverty: an issue of fundamental rights. 2018 FRA – European Union Agency for fundamental rights.

# Ihmisten Eurooppa ja järjestöjen asema tulevaisuudessa?

**Tarkastelen Euroopan unionin merkitystä suomalaisten järjestöjen kannalta jäsenyyden alkuvaiheesta tähän päivään ja pohdin myös tulevaisuuden vaihtoehtoja. Käsittelyyn nousevat Suomen eri hallitusten toimet vuosien 1990 ja 2010 välillä ja ajanjaksoon osunut paradigman muutos kohti palvelumarkkinoita. Lopuksi pohdin mahdollisuuksia poiketa jo markkinoille vakiintuneista käytännöistä ja korjata sisämarkkinavapauksien ja ihmisten perusoikeuksien välistä suhdetta.**

## Jaetun toimivallan haasteista

Euroopan unionin jaetusta toimivallasta johtuen Euroopan unionilla ja sen jäsenmailla on katsottu olevan omat sosiaalipolitiikkansa. EU:n sosiaalipolitiikka on ollut liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinaatiota (Kari 2002.) Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen ei ole ollut mahdollista oikeudellista toimivaltaa vahvistamalla, sillä sen monet jäsenmaat, Suomi mukaan luettuna, ovat vastustaneet aietta. Jokainen yksittäinen sosiaalipoliittisen toimivallan muutos unionin perussopimuksissa on jäänyt vaikutukseltaan vähäiseksi. Jäsenvaltioiden sosiaalipoliittinen toimivalta on ollut hyvin suojattu. (Saari 2003.) Euroopan unionin sosiaalipolitiikka on tarkoittanut verkottumista, osallistumista EU-ohjelmiin ja kokemusten vaihtoa. (Särkelä 2016).

Pitkään arvioitiin, ettei EU:lla olisi vaikutusta Suomen tapaan järjestää ja rahoittaa sosiaaliturvajärjestelmäänsä. Aina 2000-luvun alkuvuosiin saakka tuudittauduttiin ajatukseen, että sosiaalipolitiikka on kansallisen päätösvallan aluetta. Sittemmin sosiaaliturvasta on puhuttu yhä harvemmin puhtaasti kansallisena kysymyksenä.

On tunnistettu, että muilla politiikan lohkoilla, kuten talouspolitiikassa, työllisyyspolitiikassa ja sisämarkkinapolitiikassa, tehdyillä ratkaisulla on suuri merkitys kansallisen sosiaalipoliittisen liikkumatilan ja ratkaisujen kannalta. (emt.)

Samaan aikaan kun jäsenvaltiot varjelevat omia sosiaaliturvajärjestelmiään, Euroopan unionissa on kaikkia jäsenmaita koskettavia isoja yhteisiä haasteita (COM(2017) 206, 27. huhtikuuta 2017). Euroopassa on 116 miljoonaa köyhyydessä elävää ihmistä (COM(2018) 130 final). Viime aikoina Euroopan unionin sosiaalinen pilari on noussut komission ja jäsenmaiden hallitusten päämiesten keskusteluun uudella tavalla. (ks. tarkemmin COM(2017) 206, 27. huhtikuuta 2017; COM(2018) 130 final; Eurobarometri 2017.)

## Suomi sisämarkkinoiden mallioppilaana ja järjestöjen aseman muutos

Alla oleva tarkastelu perustuu väitöskirjaani Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010 (Särkelä 2016), ellei toisin todeta.

Sosiaali- ja terveysjärjestöillä on suuri merkitys sosiaalipalvelujen kehittäjinä ja tuottajina Suomessa. Monet kuntien vastuulla olevat sosiaalipalvelut ovat järjestöjen kehittämiä. Järjestöillä ja kunnilla on ollut yhteinen intressi vastata ihmisten avun tarpeisiin tiiviillä kumppanuudella. Kuntien ja järjestöjen suhteissa on tapahtunut paradigman muutos. 1990-luvulla ne pohjautuivat molemminpuolisen hyödyn ajatukselle. Suhde murtui 2000-luvulla ja muuttui ostopalvelusuhteiksi. Järjestöjä alettiin rinnastaa yrityksiin. Järjestöjen aseman muutos kytkeytyi palvelumarkkinoiden rakentamiseen. Sen saivat aikaan muihin kuin järjestöihin liittyvät kansalliset valinnat. Euroopan unionin sääntely on sittemmin vahvistanut kehitystä. Muutos on tapahtunut kansallisten päätösten myötä järjestömyönteisestä ilmapiiristä huolimatta ja kansallisin valinnoin.

→ Kuntien ja järjestöjen suhteissa on tapahtunut paradigman muutos: 1990-luvulla ne pohjautuivat molemminpuolisen hyödyn ajatukselle, mutta ne muuttuivat 2000-luvulla ostopalvelusuhteiksi.

Tärkeimmät tekijät järjestöjen aseman muutoksessa ovat olleet palvelumarkkinoiden rakentaminen, markkinalogiikan soveltaminen julkiseen hallintoon ja päätös-



vallan hajauttaminen. Muutos käynnistyi Ahon hallituksen ja laman aikana. 1990-luvun alussa toteutuneessa ensimmäisessä kansallisessa hankintalaissa sosiaali- ja terveyspalveluja ei suljettu ulkopuolelle. Tavoitteena oli palvelumarkkinat ja yritysten aseman vahvistaminen. Kun hankintalakia uudistettiin vaiheittain, sosiaali- ja terveyspalveluja ei voitu aiemmasta kansallisesta päätöksestä johtuen enää rajata kokonaan ulkopuolelle. Lähinnä keskusteltiin kynnsarvoista ja keinoista huomioida sosiaali- ja terveyspalvelujen erityisyys. Kilpailuttamisen tuottamaa riskiä lasten, ikääntyneiden ja vammaisten palveluissa eikä myöskään järjestöjen merkitystä sosiaalipalveluissa ole otettu riittävästi huomioon. Suomi on EU-jäsenyytensä ajan ollut aloitteellinen sisämarkkinoiden ja palvelumarkkinoiden kehittämisessä ja yksi unionin mallioppilaista.

Sosiaali- ja terveyspalveluista tuli hankintadirektiivien kansallisen soveltamisen myötä kauppatavaraa. Hinta nousi tärkeimmäksi laadun kustannuksella. Yritysten osuus sosiaalipalvelujen tuottamisessa kasvoi ohi järjestöjen. Osassa sosiaalipalveluja, esimerkiksi lapsiperheiden ja vammaispalvelujen alueella, järjestöillä on edelleen tärkeä asema. Sosiaalipalvelujen tuottaminen on myös keskittymässä suurille yrityksille. Tätä tulkintaa tukevat myös työ- ja elinkeinoministeriön selvitykset palvelumarkkinoiden kehityksestä.

Kaikki vuosien 1990 ja 2010 välillä toimineet hallitukset jatkoivat kilpailukyvyyn ja markkinoiden vahvistamista. Lipposen hallitukset korostivat muita enemmän julkisten palvelujen ensisijaisuutta, julkista vastuuta ja muiden palveluntuottajien julkisia palveluja täydentävää roolia. Lipposen II hallitus yritti saada muutoksen myös Euroopan unionin perustamissopimukseen: muiden politiikkojen päätöksissä tulisi ottaa huomioon niiden sosiaalipoliittiset vaikutukset. Suomi ei kuitenkaan onnistunut saamaan aloitettaan läpi. Seuraavien hallitusten linjauksissa on korostunut markkinoiden ensisijaisuuden vahvistaminen suhteessa julkisiin palveluihin. Linjaus näkyy erityisen selvästi Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen liittyvissä esityksissä, etenkin valinnanvapauden sääntelyssä. Muutos on merkittävä, sillä se korostaa markkinoiden asemaa julkisten palvelujen kustannuksella, ja sillä on ratkaiseva vaikutus koko suomalaisen hyvinvointimalliin.

→ Lipposen hallitukset korostivat muita enemmän julkisten palvelujen ensisijaisuutta ja julkista vastuuta.

Vuoden 2010 jälkeen sosiaali- ja terveysjärjestöjen aseman muutos sosiaalipalveluissa on jatkunut, jopa kiihtynyt. Se näkyy mm. työ- ja elinkeinoministeriön sosiaali-

ja terveystalvialaa koskeissa selvityksissä: ala on siirtymässä voimakkaasti suurten, kansainvälisten tuottajien hallintaan. Kehitys on täysin vastakkainen tavoitteeksi asetettuun monituottajamalliin verrattuna, jonka pyrkimyksenä on säilyttää eri tuottajien, myös järjestöjen ja pienten yrittäjien, asema alalla.

## Tulevaisuuden vaihtoehtoista ja uusien mekanismien tarpeesta

Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta nostaa esiin viisi erilaista tulevaisuuden skenaariota. On ensinnäkin mahdollista jatkaa entiseen tapaan ja EU-27 toteuttaa ja kehittää nykyistä uudistusohjelmaa. Ongelmiin puututaan niiden ilmetessä ja uutta lainsäädäntöä annetaan tarvittaessa. Toisekseen voidaan asettaa sisämarkkinoiden kehittäminen entistä vahvemmin etusijalle. Kolmantena mahdollisuutena on yhteistyöhalukkaiden jäsenmaiden yhteistoiminnan lisääminen. Jäsenvaltiot sopisivat järjestelyistä yhteistyön syventämiseksi ja muita voisi tulla mukaan myöhemmin. Neljänneksi voidaan myös päättää tehdä vähemmän, mutta tehokkaammin. Se tarkoittaisi, että EU-27 keskittäisi huomionsa ja resurssinsa valitsemilleen politiikan aloille ja muilla aloilla toiminta lopetettaisiin tai sitä vähennettäisiin. Viidennessä skenaariossa tehtäisiin paljon enemmän yhdessä: jäsenvaltiot jakaisivat valtaa, resursseja ja päätöksentekoa kaikissa asioissa nykyistä enemmän. Kansalaisilla olisi silloin enemmän suoraan unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia ja euro-alueella koordinoitaisiin julkista taloutta, sosiaaliasioita ja verotusta aiempaa tiiviimmin. (COM(2017) 2025, 1. maaliskuuta 2017.)

Tulevaisuuden suunnasta päättäminen on poliittinen kysymys. EU-vaalit viitoittavat suuntaa. Ihmisten kannalta on kestävämpiä, että Euroopan unionilla on niin vahva toimivalta sisämarkkinoilla ja heikko toimivalta sosiaalipoliittisissa kysymyksissä. EU tunkeutuu sosiaaliturvan alueelle sisämarkkinasääntelyllä. Kansalliset sosiaali- ja terveystalvialat tavoitteet jäävät toistuvasti jalkoihin sisämarkkinoita kehitettäessä. Unionin toimivaltaa olisi viisasta harkitusti laventaa sosiaalipoliitikassa, jotta saadaan nykyistä parempi tasapaino sosiaalisten perusoikeuksien ja sisämarkkinavapauksien välille. (ks. tarkemmin Särkelä 2016.)

→ Ihmisten kannalta on kestävämpiä, että Euroopan unionilla on niin vahva toimivalta sisämarkkinoilla ja heikko toimivalta sosiaalipoliittisissa kysymyksissä.

Mikä merkitys hyväksytyillä kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla ja Euroopan unionin sosiaalisella peruskirjalla on suhteessa sisämarkkinavapauksien kehittämiseen vai onko niillä? Vammaisjärjestöt laativat vuonna 2017 kansalaisaloitteen otsikolla ”Ei myytävänä”. Aloitteessa vastustetaan vammaisille välttämättömien, koko elämän mittaisten palvelujen järjestämistä kilpailutuksen kautta. Siinä todetaan, että vammaisten välttämättömän avun ja tuen kilpailuttaminen on vastoin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia määrittelevää yleissopimusta, jonka Suomi ratifioi vuonna 2016. Aloitteessa vaaditaan, että nämä palvelut tulee rajata hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. (Ei myytävänä -kansalaisaloite 2017.)

Sama kysymys on erittäin perusteltu lastensuojelussa. Suomi on ratifoinut lapsen oikeuksien sopimuksen, ja se velvoittaa huomioimaan lapsen edun kaikessa. Lapsen edun mukaista ei ole, että huostaanottotilanteessa lapsen saaman palvelun hinta on keskeisin palvelun tuottajan valintaa määrittävä tekijä. Lapsi ei voi vaikuttaa päätöksentekoon, sijoituspaikka voi vaihtua kilpailutusten vuoksi ja lapselle tärkeissä ihmissuhteissa ei ole jatkuvuutta. Kummat menevät edelle, vammaisten ja lasten oikeudet vai sisämarkkinavapaudet? Nykyisin selvästi sisämarkkinavapaudet, vaikka EU:n perusoikeusasiakirjakin on juridisesti velvoittava.

Onko sisämarkkinoiden sääntelyn piiristä paluuta kansallisilla päätöksillä? Si tähän ”Ei myytävänä” -kansalaisaloite edellyttäisi, koska Suomi on sisällyttänyt sosiaali- ja terveystalain ja sisämarkkinasääntelyn piiriin ilman rajoituksia. Kysymys nousee entistä tärkeämmäksi, kun sote-uudistuksen virheitä joudutaan jatkossa korjaamaan. Onko käytännössä mahdollista sulkea pois jo keran markkinoille vakiintunutta toimintaa? Tilanne herättää vakavaa huolta.

Komission kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa on syntynyt käsitys, että palvelujen alueelta puuttuisi suunnan muutoksen mahdollistava mekanismi. Siksi on välttämätöntä, että Suomi nostaisi puheenjohtajuuskaudellaan ja EU:n kehittämisessä esiin sisämarkkinavapauksien ja ihmisten perusoikeuksien suhteen. Lisäksi tarvitaan kyseistä suhdetta tasapainottavia mekanismeja. Suomen tulisi olla aktiivinen EU-tasolla, jotta näitä mekanismeja alettaisiin kehittää.

## Lähteet

COM(2017) 206, 27. huhtikuuta 2017): Pohdinta-asiakirja Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta. COM(2018) 130 final.): Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon seurannasta Ei myytävänä -kansalaisaloite (2017)

- (COM(2017) 2025, 1. maaliskuuta 2017.) Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta. Pohdintaa ja skenaarioita: EU-27 vuoteen 2025 mennessä.
- Eurobarometri 2017 <http://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2179>
- Euroopan neuvoston tiedote Istanbulin sopimuksesta 11.5.2017.
- Brax, Tuija (2018): Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö 2018.
- Istanbulin sopimuksen toimeenpanon järjestöraportti 2018 (2018). Ensi- ja turvakotien liitto ry. [www.ensijaturvakotienliitto.fi](http://www.ensijaturvakotienliitto.fi)
- Kari, Matti (2002): Sosiaalisen Euroopan oikeudellinen perusta. Teoksessa Juho Saari (toim.) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittisia näkökulmia Euroopan integraatioon. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki. 66-85.
- Nordiska Kvinnor mot våld declaration 2018 (2018) Helsinki 7.-9.9.2018. [www.ensijaturvakotienliitto.fi](http://www.ensijaturvakotienliitto.fi)
- Saari, Juho (toim.) (2002): Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittisia näkökulmia Euroopan integraatioon. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki
- Savio, Annikki (2001): Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus sosiaalipoliittisena ohjausmekanismina. Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta sosiaalipolitiikan laitos. Stakesin tutkimuksia 117. Helsinki.
- Särkelä, Riitta (2016): Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010. Yhteiskuntapolitiikan väitöskirja Lapin yliopisto. Ensi- ja turvakotien liitto ry. Helsinki.

# Euroopan unioni: vahvempaan kansalaisuuteen pienin askelin

**Euroopan sisällä muuttava joutuu usein huomaamaan, kuinka suuresti maanosamme sosiaalijärjestelmät eroavat toisistaan ja millaisia käytännön hankaluuksia asiasta aiheutuu yksittäisille EU-kansalaisille. Euroopassa ei kuitenkaan kannata tavoitella liian nopeaa erojen vähentämistä – se vaarantaisi EU:ssa saavutettua vakautta. Sen sijaan on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eurooppalaista kansalaisuutta voitaisiin vahvistaa niin, että edes pienten muutosten politiikka mahdollistuisi. Tämä on kuitenkin haasteellista kriisien, kriisipuheen ja kaikkialle tunkeutuvan individualismin aikakaudella.**

Muutimme saksalais-ranskalaisen vaimoni ja pienten poikiemme kanssa Suomen Turusta Saksan Saarbrückeniin kesällä 2016, ja jäin samalla hoitovapaalle. Eri-tyisesti tuosta lähtien, mutta jo lasten Suomen-vuosien aikana (2011–16), moni-eurooppalainen perheemme on kuormittanut melkoisesti Kansaneläkelaitosta. Kysymyksiä sosiaaliturvamme järjestelyistä on riittänyt, kaikki säännöt ja ohjeistot eivät ole olleet yksiselitteisiä, jotkin ongelmat ovat jääneet ratkaisematta. Viimeksi olemme olleet turhautumisen partaalla koettaessamme selvittää, miten Saksaan saapunut suomalainen au pair tulisi vakuuttaa.

Näistä kokemuksista on vedettävissä selkeä johtopäätös: Euroopan kattavan sosiaaliturvajärjestelmän voisi järjestää huomattavasti helpommin ja yksilöitä tukevasti. Emme varmasti ole ainoita, jotka ovat joutuneet taiteilemaan esimerkiksi perhetukien suhteen maanrajoja ylitettyään.

→ Euroopan kattavan sosiaaliturvajärjestelmän voisi järjestää huomattavasti helpommin ja yksilöitä tukevasti.

Samalla olen kuitenkin ymmärtänyt yhä konkreettisemmin, kuinka perustavasti maanosamme sosiaalijärjestelmät eroavat toisistaan. Esimerkiksi Saksan ja Suomen sairausvakuutukset toimivat tyystin eri lähtökohdista. Työmaa olisi siis valtava, jos näitä toisistaan poikkeavia järjestelmiä pyrittäisiin yhdenmukaistamaan nykyistä syvällisemmin. Sellaiseen yhdentymispyrkimykseen, sellaiseen sinfoniaan, verrattuna sote näyttäytyisi vain pikkuruisena sormiharjoituksena. Eikä tässäkään tapauksessa uuden toimivuudesta voitaisi olla varmoja.

## Unionin perusta kestää keikutusta

Sosiaaliturvajärjestelmien kirjavuudesta huolimatta Euroopan unioni on saavuttanut jonkinlaisen *perustuslaillisen* ja institutionaalisen *vakauden* tilan, jos asiaa tarkastellaan eurooppalaisen integraation kokonaisuuden valossa. Unionin ei siis tarvitse enää pyrkiä dramaattiseen muutokseen tai integraation voimakkaaseen syventämiseen, jotta se pystyisi toimimaan kestävästi. Unioniin usein liitetty pyörämetafora – on syvennyttävä ja jatkettava polkemista, jottei kaaduta – ei siis itse asiassa ole enää tarpeen, kuten Kalypso Nikolaidis (2018) on hiljattain todennut. Näyttää myös siltä, ettei merkittävä institutionaalisten rakenteiden pölyttäminen ja yhteistyön syventäminen ole tie, jota kansalaiset vahvasti kannattaisivat; nykyinen pääosin hallitustenvälinen kehikko riittänee valtaosalle. Voi olla, että Britannian ero unionista vain korostaa tätä saavutettua vakautta, sikäli kuin lähtö sujuu sivistyneesti.

Mainittakoon myös, että perustuslaillinen vakaus periaatteessa mahdollistaa vahvat väännöt yksittäisistä poliittisista ongelmista EU:n sisällä. Se siis mahdollistaa entistä puntaroivamman (= deliberatiivisemmän) demokratian toiminnan. Siksi Suomenkaan ei unionipolitiikassaan pitäisi epäillä vahvojen mielipiteiden esittämistä, toki perusteltujen. EU:n perusta kestää keikutusta.

Nämä molemmat seikat, kansallisten järjestelmien erilaisuus yhtäältä ja integraation institutionaalinen vakaus toisaalta, merkitsevät sitä, että kehittäessään (sosiaali)politiikkaansa unionin pitää pyrkiä vähittäiseen muutokseen, vakautta ei kannata kyseenalaistaa. On toisin sanoen tärkeää toteuttaa arkipäiväisiä, vähäiseltä näyttäviä, mutta silti yksilöille oleellisia politiikkatoimia. Sosiaalisektorilla sellaisia voisivat olla vaikkapa sairausvakuutuksen siirtymäaikojen joustavoittaminen, kahden asuinpaikan hyväksyminen mantereen sisällä tai sosiaalirahastojen käytön tehostaminen taloudellisten erojen tasoittamiseksi. Jonkinlainen jatkuvasti kehit-

tyvä käytännönläheisyys, *evolutionary pragmatism*, olkoon siis Euroopan unionin politiikan ohjenuorana.

→ On tärkeää toteuttaa arkipäiväisiä, vähäiseltä näyttäviä, mutta silti yksilöille oleellisia politiikkatoimia.

Vertailu valtiotasoon on valaiseva. Emmehän me oleta valtioistakaan, että ne jatkuvasti syvenisivät tai menisivät erityisesti eteenpäin. Ne vain ovat. Niin unioninkin pitäisi.

Tämän pienten askelten käytännönläheisyyden, varovaisuudenkin, rinnalla meillä on kuitenkin vielä paljon mietittävää ja parannettavaa sen suhteen, mitä Euroopasta ja sen yhdentymisestä ajatellaan, miten se tulee osaksi meitä, ihmisiä ja ennen kaikkea unionikansalaisina; nykyiset eurovaalien äänestysprosentit eivät ole missään suhteessa riittäviä. Institutionaalinen vakaus tuottaisi todennäköisesti tämänhetkistä hyödyllisempiä tuloksia, jos Eurooppa-kansalaisuutta arvostettaisiin enemmän. Mietinnän aluksi on syytä kysyä: Mikä määrittää eurooppalaista demokratiaa ja siihen liittyvää eurooppalaista kansalaisuutta tässä ajassa?

## Aikamme megatrendit kansalaisuuden määrittäjinä

Kaksi merkittävää asiantilaa tai jopa megatrendiä, joista toinen perustuu vahvasti julkisuuden mielikuviin ja toisen voi nähdä jonkinlaisena ajan yleisenä eetoksena, näyttäisivät oleellisesti rajaavan sitä, minkälaiseksi kansalaisuus on muotoutumassa Euroopassa (ja ehkä muuallakin?). Kutsuttakoon niitä sanahirviöillä uhkakriisitietoisuus ja innovaatioindividualismi.

Ensinnäkin siis elämme yhä voimistuvassa uhkaavuuden tilassa ja kriisien myllerryksessä. Osa uhista on todellisia, osa julkisen keskustelun tuottamia tai jollain lailla voimistamia. Tietoisuuttamme hallitsevat senkaltaiset otsikot kuin ”Liberaali demokratia murtuu”, ”Ilmastonmuutos haastaa elämän edellytykset”, ”Mikro-muovit tuhoavat merten ekosysteemit”, ”Miesten siittiöiden määrä vähenee jyrkästi”, ”Vuoden 2015 muuttoaalto oli vasta alkusoittoa” tai ”Kuulumme faktojen jälkeiseen aikaan”.

Tuntemamme maailmanjärjestys näyttää siis murtuvan monesta eri kohtaa ja perinpohjaisesti, poliittisesti, ympäristöllisesti ja myös eettisesti. Tällaisessa tilanteessa on selvää, että ihmisten turvallisuustarve alkaa korostua. Turvallisuuden

tavoittelusta tulee yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohta – eikä toiminta turvatomuuden tunteen vallassa ole välttämättä enää demokraattista. Samalla kuitenkin politiikan keinot, Euroopan tasolla, tuntuvat monen mielestä aivan liian rajallisilta uhkakuvien suuruuden rinnalla. Tilanne saa monet kääntymään pois politiikasta tai etsimään uusia poliittisen ilmaisun muotoja – ja ne voivat toisinaan olla kyseenalaisia.

Suhtautuminen uhkakuviin määrittää myös sitä, millaisia poliittisia jakolinjoja yhteiskunnassa syntyy; jakolinjat eivät enää välttämättä perustukaan tuotantorakenteeseen tai uskontoon tai ideologiseen vastakkainasetteluun. Joku uskoo johonkin uhkakuvaan, joku ei taas pidä sitä erityisenä ongelmana. Joku on optimisti, joku toinen alarmisti.

Toisen megatrendin määrittelyä lainaan Pierre Rosanvallonilta, johtavalta ranskalaiselta politiikan teoreetikolta. Uusimmassa teoksessaan, eräänlaisissa älyllisissä muistelmissaan, Rosanvallon (2018) pohtii tuotantoelämän muuttumista ja toisaalta individualismia ja sen luonteen muuttumista. Hänen perusväitteensä kuuluu, että tuotanto, työ ja työlle perustuva yhteiskunta kumpuavat nykyisin yhä vahvemmin innovatiivisuuden tarpeista. Työelämässä on siis oleellista olla joustava, jatkuvasti muuttuva, jatkuvasti uutta luova – jatkuvasti toisenlainen kuin muut.

Tähän liittyvä individualismin muoto puolestaan korostaa nimenomaan yksilön erilaisuutta suhteessa toisiin, jopa yksinäistä yksilöllisyyttä, *l'individualisme de singularité*. Se on siis erilaista kuin perinteinen demokraattinen ja liberaali individualismi, jonka peruslähtökohtana on nimenomaan ollut yksilöiden samankaltaisuus ja tasa-arvoisuus suhteessa poliittiseen päätöksentekoon, poliittiseen yhteisöön ja ennen kaikkea valtioon. On selvää, että kansalaisena toimiminen ei nykyindividualismin aikakaudella ole itsestäänselvyys.

Myös innovatiivisuusindividualismi luo uusia poliittisia jakolinjoja hallitsemiinsa yhteiskuntiin, eli tässä tapauksessa Eurooppaan. Merkittävällä joukolla ihmisiä ei ole halua tai kykyä jatkuvaan uuden keksimiseen – ja he voivat tuntea syrjäytyvänsä yhteiskunnan valtavirrasta. Tai vaihtoehtoisesti he kaipaavat jatkuvan innovatiivisuuden vastapainoksi jonkinlaista tuttua ja läheistä elämänperustaa, esimerkiksi kansallista yhteisöä.

Molemmat tämän hetken keskeiset megatrendit siis näyttävät pikemminkin heikentävän ja hajottavan eurooppalaista poliittista yhteisöä. Ne luovat uusia jakolinjoja, joiden ylitse ihmisten välinen kommunikaatio ei välttämättä enää toimi; eurooppalainen yhtenäiskulttuuri ei todellakaan ole helposti hahmotettavissa. Ja kuitenkin ajatus kansalaisuudesta sisältää myös ajatuksen siitä, että olisi mahdol-



lista muotoilla kansalaisten yhteinen tahto, jollain lailla jaettu näkemys siitä, mihin suuntaan yhteiskuntaa halutaan kehittää.

## Keinoja vahvistaa kansalaisuutta

On kuitenkin mahdollisuuksia, ehkä vaatimattomilta kuulostavia, vastustaa jakolinjoja ja yleistä politiikkakriittisyyttä ja vahvistaa samalla kansalaisuutta. Ne ovat myös hyvin linjassa alussa esitetyn EU:n pragmaattisen poliittisen toimijuuden kanssa. Tämänkaltaisia mahdollisuuksia edustavat vahva poliittinen puhe ihmisten välisestä tasa-arvosta jatkuvan innovaatiokyvyn korostamisen sijaan, kehittynyt ajatus eurooppalaisesta suvaitsevuudesta, ei pelkää toisten sietämisen vaan myös arvostamisen mielessä, sekä toiminta sellaisten poliittisten instituutioiden ja käytäntöjen puolesta, jotka eivät halvenna ketään (ks. laajemmin Vogt 2016). Voi myös olla, että jos onnistuisimme ideoimaan entistä parempia osallistumisen muotoja, joissa otetaan systemaattisesti huomioon päätösten pitkäkestoisuus ja tulevat sukupolvet, ajatus kansalaisuudesta vahvistuisi (vrt. Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa -hanke, [www.paloresearch.fi](http://www.paloresearch.fi)). On selvää, että poliittisilla eliiteillä on erityisvastuu tämänkaltaisten eettisten ja institutionaalisten ohjenuorien vaalimisessa ja levittämisessä.

→ On mahdollisuuksia vastustaa jakolinjoja ja yleistä politiikkakriittisyyttä ja vahvistaa samalla kansalaisuutta.

Hyvin toimiva sosiaalipolitiikka ja mielekkäät sosiaalietuudet, joita Euroopan unioni viime kädessä säätelisi, voisivat tietenkin myös osaltaan parantaa tilannetta. Ne voisivat esimerkiksi auttaa puolustamaan ihmisten, kansalaisten, välistä tasa-arvoa ja arvokkuuden tunnetta.

Vielä kuitenkin EU:n sisällä sosiaalisektorin toimivuutta tunnutaan ajateltavan liian kapeasti. Tyypillinen esimerkki tässä suhteessa on käsitepari *markkinoita luova* ja *markkinoita korjaava*, joka periaatteessa kattaa hyvin sen, mihin unionin sosiaalipolitiikalla on tähdätty. Tavoitteena on siis *joko* mahdollistaa vaikkapa työvoiman joustava ja markkinoita tukeva siirtyminen mantereeseen sisällä *tai* yksinkertaisesti korjata työttömyyden tapaisten ongelmien aiheuttamia haittoja. Uuden tutkimuksen mukaan (Copeland & Daly 2018) Euroopan unionissa on ollut ainakin viime vuosina vallalla nimenomaan markkinoita luova politiikka, tosin esimerkiksi

unionin antamat suositukset kansallisille toimijoille ovat usein käsittäneet piirteitä molemmista vaihtoehdoista.

Tämänkaltaiset käsitteet korostavat kuitenkin aivan liiaksi markkinoiden roolia. Ne eivät huomioi sitä, miten sosiaalipolitiikalla voitaisiin vahvistaa ajatusta eurooppalaisesta kansalaisuudesta ajassa, jota yllä mainitut kaksi megatrendiä hallitsevat. Markkinoiden sijaan lähtökohtana tulisi pikemminkin olla ajatus siitä, että valittu politiikka vahvistaisi ihmisten tunnetta *vapaudesta* ja *vallasta*. Yhtäältä tarvitaan siis vapautta irtiottoihin oman elämän suhteen ja omaehtoisiin valintoihin. Toisaalta pitää korostaa valtaa ja vallan resursseja, jotka kumpuavat paitsi yksilöllisestä elämänvapaudesta, myös siitä, että poliittinen koneisto on kansalaisten jatkuvassa kontrollissa, oman elämän kulkuun voi politiikan kautta aidosti vaikuttaa. Vapaus ja valta kuuluvat yhteen, ja ne edellyttävät jonkinlaista toimivaa edustuksellista suhdetta poliittiseen päätöksentekoon.

Viime kädessä voi olla, että vapauten ja valtaan tähtäävän politiikan luominen vaatii vain entistä parempaa ihmisten kuuntelua, Euroopankin tasolla. Toisin sanoen tämän kirjoituksen alussa kuvatun kaltaisten tarinoiden huomioimista.

Au pairille hankittiin lopulta vain matkavakuutus ja muuten luotetaan Kelaan.

## Lähteet

- Copeland, Paul & Mary Daly (2018), 'The European Semester and EU Social Policy', *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, no. 5.
- Nikolaidis, Kalypso (2018), *Braving the Waves. Europe's Constitutional Settlement at Twenty*.
- Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa -tutkimushanke (STN/ Suomen Akatemia – Turun ja Tampereen yliopistot, Åbo Akademi sekä LUKE), [www.paloresearch.fi](http://www.paloresearch.fi).
- Rosanvallan, Pierre (2018), *Notre histoire intellectuelle et politique 1968–2018*. Paris. Éditions du Seuil.
- Vogt, Henri (2016), 'Euroopan uudet jakolinjat ja niiden ylittäminen,' Teoksessa Jouko Kajanoja ja Eero Yrjö-Koskinen: *Hajoaako unioni? Kirjoituksia EU:n kohtalonkysymyksistä*, Helsinki: Into Kustannus

# Hyviä EU-tiedon lähteitä

## Sisämarkkinat

- Perustietoa Euroopan unionin kotisivulta
- Komission pääosasto
- Lainsäädäntö
- Valmisteilla oleva lainsäädäntö
- Tiivistelmät lainsäädännöstä
- Työ- ja elinkeinoministeriö

## Talous ja rahoitus

- Perustietoa Euroopan unionin kotisivulta
- Komission pääosasto
- Lainsäädäntö
- Valmisteilla oleva lainsäädäntö
- Tiivistelmät lainsäädännöstä
- Valtiovarainministeriö

## Terveys- ja kuluttaja-asiat

- Perustietoa Euroopan unionin kotisivulta
- Komission pääosasto
- Lainsäädäntö
- Valmisteilla oleva lainsäädäntö
- Terveys – tiivistelmät lainsäädännöstä
- Kuluttajat – Tiivistelmät lainsäädännöstä
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö

## Työllisyys ja sosiaaliasiat

- Perustietoa Euroopan unionin kotisivulta
- Komission pääosasto
- Lainsäädäntö
- Valmisteilla oleva lainsäädäntö
- Tiivistelmät lainsäädännöstä
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö