

Koronapandemian vaikutukset sosiaalipolitiikkaan Suomessa

Lausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Heikki Hiilamo, 22.5.2020

Maaliskuussa 2020 alkanut koronapandemia johti ennennäkemättömiin väestönsuojelutoimiin kaikkialla maailmassa. Tätä kirjoitettaessa epidemia on laatumassa Suomessa ja myös pahiten koetelluissa Euroopan maissa kuten Italiassa, Espanjassa ja Ranskassa, mutta etenee edelleen voimakkaana muun muassa Venäjällä, Yhdysvalloissa ja Etelä-Amerikassa. Virustautiin ei ole toistaiseksi rokotetta eikä lääkehoitoa. Tieto viruksen tarttumisesta on edelleen monelta osin puutteellinen. Sama pätee yksittäisten rajoitustoimien vaikuttavuuteen. Emme tiedä vielä myöskään sitä, onko pandemiaa tulossa toinen tai kolmas aalto ja jos kyllä, niin miten suurena se tulee. Pandemian vaikutusarviot – myös arviot vaikutuksista sosiaalipolitiikkaan – joudutaan antamaan poikkeuksellisen epävarmassa tilanteessa.

Arvioin seuraavassa pandemian vaikutuksia keskeisiin sosiaalipolitiikan alueisiin tarkastellen aluksi väestömuutoksia, sen jälkeen politiikan muutoksia ja lopuksi muutoksia hyvinvoinnissa. Taustalla on yksinkertainen virtausmalli, jossa väestön ajatellaan vaikuttavan politiikkaan ja politiikan hyvinvointiin (Hiilamo 2011).

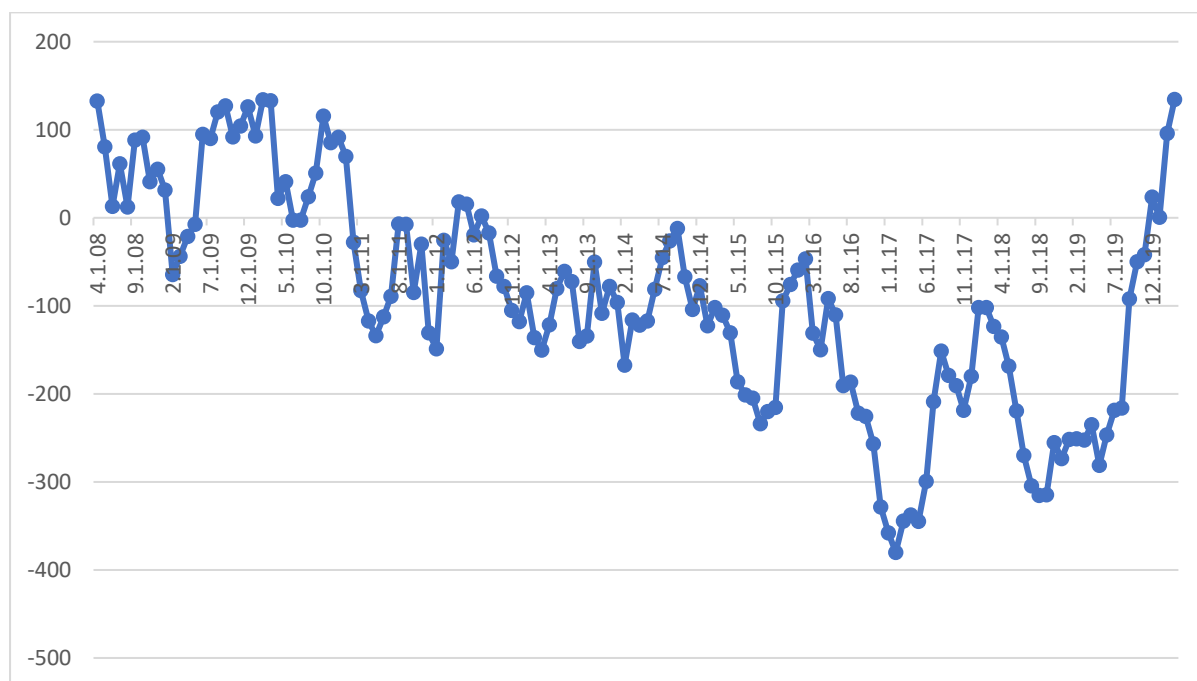
Analysoin lyhyen aikavälin (0-2 vuotta) ja pitkän aikavälin (yli 5 vuotta) muutoksia eritellen sekä negatiivisia että positiivisia muutoksia. Perinteisesti sosiaalipolitiikan tähtäyspisteenä on ollut ihmisten hyvinvoinnin parantaminen. Ilmastomuutos ja muut ympäristöuhat pakottavat kuitenkin myös sosiaalipolitiikka tarkastelemaan ihmisten hyvinvointia yhdessä muun elonkehän hyvinvoinnin kanssa (esim. Hirvilammi 2015). Näin ollen näkökulmani negatiivisiin ja positiivisiin muutoksiin on sekä ihmisten että muun luonnon hyvinvointi, kuitenkin painottaen enemmän ihmisten hyvinvointia.

Arvioni taustalla ovat Valtiovarainministeriön sekä Vihriälän työryhmän arviot pandemian talousvaikutuksista. Huhtikuussa 2020 Valtiovarainministeriö arvioi optimistisessa skenaariossa Suomen talouden supistuvan kuluvana vuonna 4,5 prosentilla ja työttömyysasteen kohoavan kahdeksaan prosenttiin. Pessimistisessä skenaariossa vastaavat luvut olivat -12 prosenttia sekä 11,2 prosenttia (<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162180>). Vihriälän ryhmän arvion mukaan talous supistuisi 2020 yhteensä yhdeksällä prosentilla. Työttömyysaste nousisi yhdeksään prosenttiin (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162224>). Molemmat tahot esittivät ennusteita myös seuraavien vuosien talouskehityksestä. Edellä kuvatuista syistä ennusteet ovat kuitenkin epävarmoja. Mainitsen arviot tämän vuoden talouskasvun ja työttömyyden muutoksista vain siksi, että ne kertovat koronapandemian suojelutoimien välittömistä talousvaikutuksista.

Väestömuutokset

Väestömuutokset ovat hitaita ja melko helposti ennustettavia. Keskeisenä trendinä Suomessa on väestön ikääntyminen. Trendiä korostaa vuodesta 2010 alkaen alkanut syntyvyyden alentuminen, jonka syitä ymmärretään vielä melko heikosti. Syntyvyys on alentunut monissa länsimaissa vuoden 2008 talouskriisin jälkeen, mikä on tulkittu työttömyyden ja laman aiheuttamaksi epävarmuuden seuraukseksi (Hiilamo 2017). Suomessa selitystä alhaiselle syntyvyydelle on etsitty myös sukupuolittuneesta sijoittautumisesta koulutukseen: nuoret naiset lähtevät yliopistokaupunkeihin opiskelemaan, kun huomattava osa nuorista miehistä jää pienemmille paikkakunnille toisen asteen oppilaitoksiin (Hiilamo 2020a). Syntyvyys kääntyi Suomessa lopulta nousuun vuoden 2019 lopussa ja trendi vahvistui vuoden 2020 alussa (kuvio 1).

Kuvio 1. Syntyneiden lukumäärä verrattuna samaan kuukauteen edellisenä vuonna 2010-2020 (1.neljännes), neljän kuukauden liukuva keskiarvo



Lähde: Väestömuutokset kuukausittain, 1990M01-2020M03 (ennakkotieto), Tilastokeskus 2020.

Negatiiviset muutokset

Pandemian aiheuttama suuri epävarmuus ja taloudellinen ahdinko johtavat siihen, että syntyvyys kääntyy uudelleen laskuun vuoden 2020 loppupuolella. Pandemian herättämät pelot ja taloudellinen epävarmuus saanevat pareja lykkäämään vauvasuunnitelmiaan. Suojelutoimet ovat vähentäneet sosiaalista kanssakäymistä ja synnyttäneet epäluottamusten ihmisten välille, mikä sekin voi heikentää parinmuodostusta.

Positiiviset muutokset

Toisin kuin pelättiin pandemia ei Suomessa ainakaan ensimmäisessä vaiheessa johtanut merkittävään kuolleisuuden kasvuun. Mikäli pandemia pysyy aisoissa, kuolleisuutta voi kuitenkin hieman pidemmällä aikavälillä nostaa pandemian aiheuttama hoito- ja hoivavajeen kasvu.

Pitkä aikaväli

Negatiiviset muutokset

Mikäli syntyvyys jää pysyvästi alemmalla tasolla hyvinvointivaltion rahoituspohja heikkenee ja eläkejärjestelmän kestävyys muuttuu kyseenalaiseksi. Kuolleisuus voi pidemmällä aikavälillä kasvaa, mikäli pandemiaa ei kyetä pysäyttämään. Laskennallisesti kuolleisuuden kasvu tarkoittaisi erityisesti vanhimpien ikäluokkien odotetumpaa nopeampaa pientymistä (ottaen huomioon virustaudin riskiprofiiliin), mikä supistaisi kestävyysvajetta. Kehityskulkua ei voi pitää missään tapauksessa toivottavana, vaan päinvastoin yhteiskunnan epäonnistumisena sen tärkeimmässä tehtävässä eli haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelemisessa.

Positiiviset muutokset

Pandemia voi pidemmällä aikavälillä muuttaa asenteita myönteisimmiksi perhettä ja lapsia kohtaan. Tämä voisi palauttaa syntyvyyden lähellä vuoden 2010 edeltävää tasoa.

Muutokset politiikassa

Sosiaalipolitiikan keskeisimmät kysymykset jo ennen pandemiaa liittyivät kestävyysvajeen hallitsemiseen ja työllisyysasteen nostamiseen. Kaksi sosiaalipolitiikan keskeisintä reformihanketta liittyvät näihin tavoitteisiin. Sote-uudistuksen tavoitteena on samanaikaisesti parantaa sote-palveluita ja hillitä kustannusten kasvua. Sotu-uudistus puolestaan pyrkii tukemaan työllisyyttä, yrittäjyyttä ja aktiivisuutta.

Lyhyt aikaväli

Negatiiviset muutokset

Pandemia ja sen aiheuttama taloustaantuvat ovat samanaikaisesti kasvattaneet valtion ja kuntien menoja ja vähentäneet tuloja. Näin ollen tavoitteet työllisyysasteen nostamisesta ja kestävyysvajeen umpeen kuomisesta ovat karanneet aikaisempaa kauemmaksi. Valtion menoja lisäävät myös massiiviset toimet niiden yritysten tukemiseksi, jotka ovat kärsineet eniten väestönsuojeluun liittyvistä rajoitustoimista.

Kevään 2020 aikana politiikkaa hallitsi lähes täydellisesti epidemian pysäyttäminen ja sen vaikutusten lieventäminen. Tämä on vienyt resursseja muiden tarpeellisten uudistusten valmistelusta. Rajoitustoimet ovat ylipäättään vaikeuttaneet sosiaalipoliittista keskustelua ja politiikan toteuttamista.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitus on suurelta osin Veikkausvoittovarojen varassa. Pandemia tekee huomattavan loven varoihin, mikä supistaneekin järjestöjen roolia sosiaali- ja terveysongelmiin vastaamisessa.

Positiiviset muutokset

Pandemia on synnyttänyt kansalaisten ja poliitikkojen kesken yksituumaisuutta, joka saattaa helpottaa aikaisemmin vaikeuksia tuottaneiden reformien – esimerkiksi sote-uudistuksen – toteuttamista. Terveystieteiden tutkimuksessa on havaittu sote-uudistuksen mukaisten integroitujen kuntayhtymien selviytyneen varautumisesta muita kuntia paremmin. Tämä osaltaan tukee sote-uudistuksen toteuttamista.

Ympäristökysymykset ovat olleet näkyvästi esillä pandemian haittavaikutusten lieventämisessä. Tämä voi auttaa ekologisesti kestävämmän hyvinvoinnin rakentamisesta.

Pitkä aikaväli

Negatiiviset muutokset

Vihriälän työryhmän arvion mukaan julkisten menojen sopeuttaminen tulisi aloittaa viimeistään vuonna 2023. Tämä tarkoittaisi erittäin suuria säästötoimia (sopeutustarve noin 3-4 prosenttia bruttokansantuotteesta). Säästöistä selviytyminen on valtava haaste poliittiselle järjestelmälle. Tämä voi johtaa populismin lisääntymiseen, päätöksenteon halvaantumiseen ja politiikan kriisiytymiseen. Sosiaalipolitiikassa tämä tarkoittaisi hyvinvointivaltion roolin pienenemistä ja voimakasta eriarvoisuuden kasvua.

Positiiviset muutokset

Pandemia saattaa johtaa uudenlaisiin poliittisiin visioihin, joiden avulla pyritään toteuttamaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä poliitiikka. Tämänkaltaiset visiot voisivat kerätä riittävän kannatuksen hyvinvointivaltion radikaaliin uudistamiseen, missä säästötarve tulkittaisiin pikemminkin mahdollisuudeksi kuin uhaksi.

Muutokset hyvinvoinnissa

Suomi kuului ennen pandemiaa hyvinvoinniltaan maailman parhaisiin maihin. Keskeisimmät hyvinvointivajeet liittyivät syrjäytymisvaarassa olevien nuorten, pitkäaikaistyöttömien, ylivelkaantuneiden ja mielenterveysongelmaisten ja pienituloisten vanhusten tilanteisiin. Pandemian aiheuttama talouslama on ainakin syvä mutta mahdollisesti myös pitkäaikainen. 1990-luvun lama sekä 2008 talouskriisi tarjoavat vertailukohtia arvioida talouslamojen vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Lyhyt aikaväli

Negatiiviset muutokset

Ensivaiheessa pandemiasta kärsivät virustautiin sairastuneiden ja heidän läheistensä lisäksi ne, jotka ovat menettäneet rajoitustoimien vuoksi työnsä ja toimeentulonsa. Kevään 2020 aikana lomautukset kohdistuivat erityisesti palvelualoille koskettaen naisia useammin kuin miehiä. Työttömyys levinneet syksyn aikana myös teollisuuteen. Syksyn aikana lama näkyy myös konkurssien, ylivelkaantumisen ja toimeentulotuen tarpeen lisääntymisenä.

Edellisten lamojen kokemusten mukaan työttömyys muuttuu pitkäaikaiseksi erityisesti vähän koulutetuilla, ikääntyneillä ja osatyökykyisillä työntekijöillä. Näiden ryhmien hyvinvointi eri mittareilla mitattuna heikkenee.

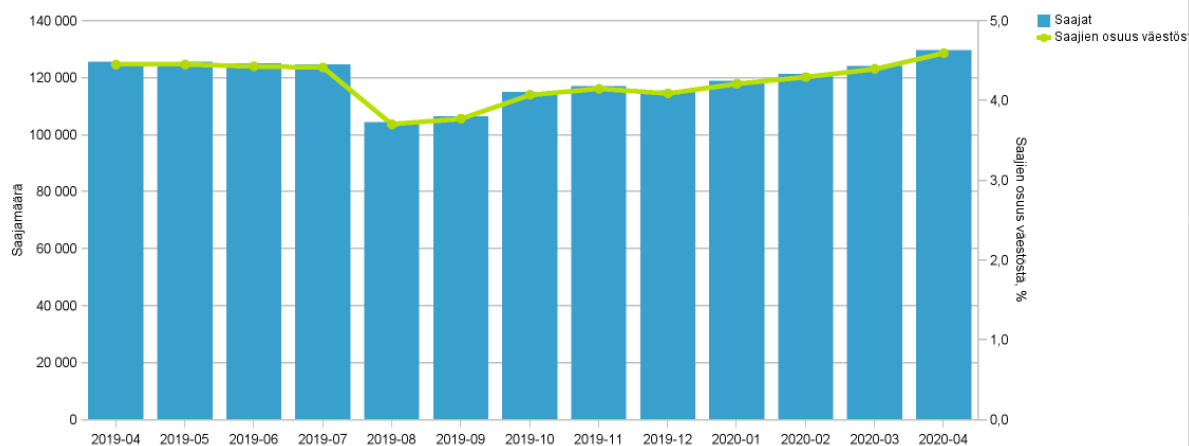
Toinen riskiryhmä on syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, joiden tilannetta pandemia edelleen vaikeuttaa. Tämä tarkoittaa riskiä jäädä ulkopuolelle kaikista keskeisistä hyvinvointia tuottavista instituutioista (perhe- ja työelämästä sekä muista sosiaalisista verkostoista).

Köyhyysnäkökulmasta keskeistä on arvioida toimeentulotuen tarvetta. Se on luotettava indikaattori köyhyysongelman yleisyydestä koko väestössä. Pandemian alkuvaiheessa eli maali-huhtikuussa 2020 toimeentulotuen tarve ei lisääntynyt työikäisillä – toisin kuin työttömyysturvan tarve (kuvio 2).

Kuvio 2. Perustoimeentulotukea kuukauden aikana saaneet 25- 64-vuotiaat, huhtikuun 2019 ja huhtikuun 2020 välisenä aikana.

Perustoimeentulotuen saajat ja saajien osuus väestöstä

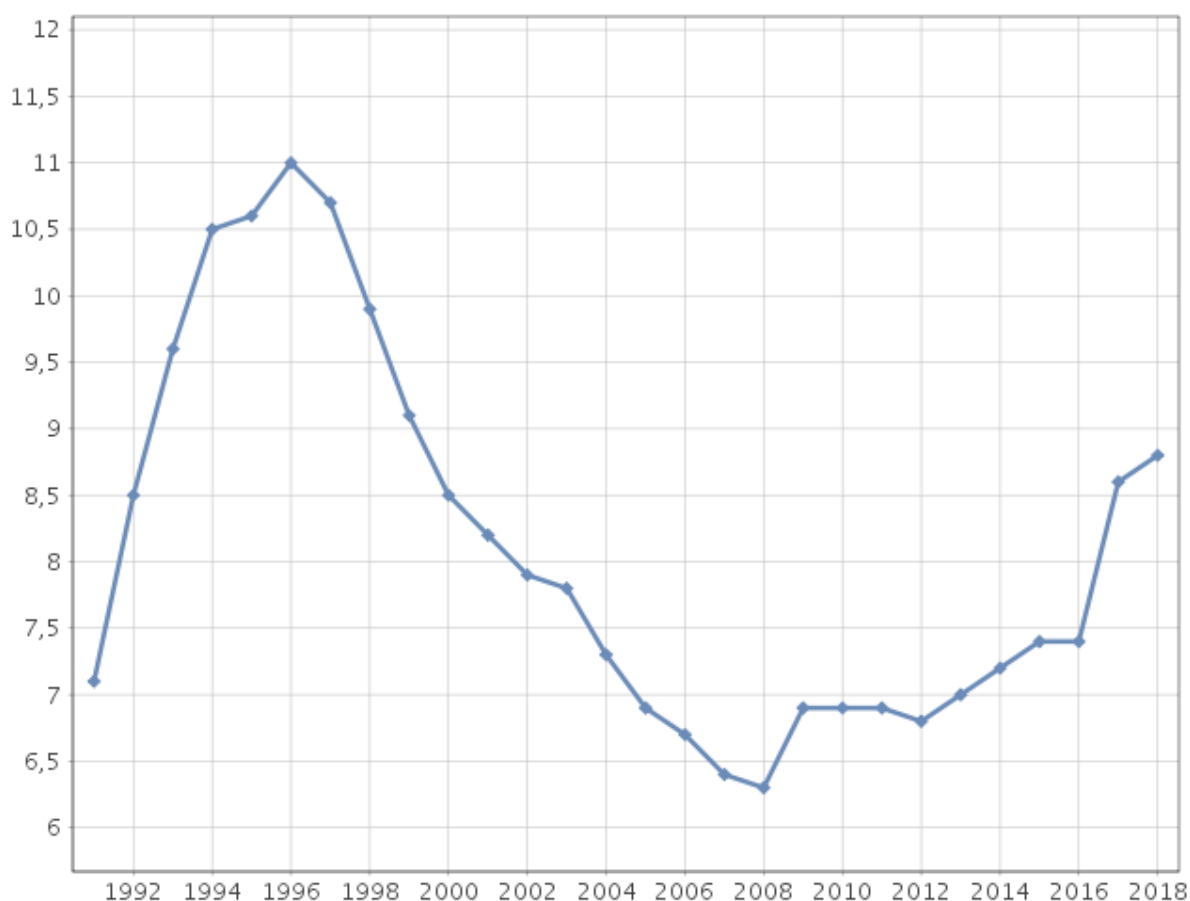
Tilastointijakso: 2019-04 - 2020-04



Lähde: Kelasto.

Tiedämme 1990-luvun alun laman ja vuonna 2008 alkaneen talouskriisin kokemuksista, että toimeentulotuen tarve kasvaa vielä vuosia laman/taantuman alun jälkeen (kuvio 3). 1990-luvun alussa lama oli yli bruttokansantuotteen muutoksella mitattuna vuonna 1994, mutta työikäisten toimeentulotuen saajien osuus kasvoi kuitenkin aina vuoteen 1996 asti. Vuonna 2008 Suomen bruttokansantuote romahti hetkellisesti. Sen jälkeen talous alkoi jälleen kasvaa – tosin hitaasti. Työikäisten toimeentulotuen saajien osuus kasvoi aina vuoteen 2018 asti.

Kuvio 3. Toimeentulotukea vuoden aikana saaneet 25 - 64-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä 1991-2018.



Lähde: Sotkanet.

Edellä kuvattujen esimerkkien valossa on todennäköistä, että köyhyysongelma jatkuu ja syvenee vielä vuosia pandemian aiheuttaman talouslaman päättymisen jälkeen. Tämä tarkoittaa huomattavaa köyhyyteen liittyvien hyvinvointiongelmien (muun muassa lasten kodin ulkopuolelle sijoittaminen, nuorten syrjäytyminen, päihde- ja mielenterveysongelmat, estettävissä oleva sairastavuus ja kuolleisuus) lisääntymistä lähivuosina.

Positiiviset muutokset

Suojelutoimien aikana väestön terveystietoisuus on osin parantunut. Tämä näkyy muun muassa liikunnan lisääntymisessä ja tupakoinnin lopettamisessa.

Pitkä aikaväli

Negatiiviset muutokset

Suomeen jäi 1990-luvun laman jäljiltä suuri joukko ihmisiä, jotka eivät päässeet enää mukaan työmarkkinoille. Pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyminen on suurin pandemian pitkäaikainen hyvinvointiriski. 1990-luvun lamasta tiedämme myös, että ylivelkaantuneet kärsivät todella pitkään talousvaikeuksista. Tämä heikensi heidän terveyttään ja lisäsi työkyvyttömyyseläkkeiden määrää.

Positiiviset muutokset

Koronakevään positiiviset elämäntapamuutokset voivat parantaa väestön hyvinvointia myös pidemmällä aikavälillä, mikäli muutokset jäävät pysyviksi. Yllättävän ja laaja-alaisen kriisin toteutuminen voi lisätä valmiutta kestävästä hyvinvointia tukeviin elämäntapavalintoihin.

Muutos ja pysyvyys

Koronakriisi hallitsi elämää kevään 2020 aikana. Kriisi käynnisti valtavan määrän tutkimustyötä ja valmistelutyötä, missä fokuksena oli nimenomaan pandemia ja sen vaikutukset. Aluksi pandemian vaikutuksia aliarvioitiin; myöhemmin riskinä voi olla vaikutusten yliarvioiminen. Sosiaalipolitiikan keskeiset kysymykset – kestävyysvaje ja työllisyysaste – pysyvät ajankohtaisina pandemian vaikutuksista riippumatta. Pandemian vaikutukset väestörakenteeseen – syntyvyyteen ja kuolleisuuteen – voivat jäädä vähäisiksi. Sen sijaan esimerkiksi poikien tyttöjä heikompi koulumenetys ja sukupuolittaiset erot yliopisto-opintoihin hakeutumisessa voivat edelleen heikentää syntyvyyttä.

Työmarkkinoita mullistava automaatio ja digitalisaatio etenevät pandemiasta huolimatta. Selvää on kuitenkin se, että pandemia on kiihdyttänyt työn murrosta automaation ja digitalisaation siivittämänä.

Politiikkasuositukset lyhyellä aikavälillä

Kaikki toimet työttömyyden alentamiseksi lieventävät koronakriisin hyvinvointivaikutuksia. Työllisyys on suorassa yhteydessä taloudelliseen toimeentuloon. Pienenä avoimena taloutena Suomi ei voi vaikuttaa lyhyellä aikavälillä viestikysyntään (innovointi ja kilpailukykyyn parantaminen voivat toteutua pitkällä aikavälillä). Näin ollen kotimarkkinakysyntä on keskeisessä asemassa työllisyyden ylläpidossa. Lisäksi on otettava

huomioon, että kotimarkkinoiden palvelusektori työllistää runsaasti ihmisiä, erityisesti muutoin vaikeasti työllistyviä ihmisiä. Näin ollen elvyttävillä toimilla on keskeinen rooli pandemian ensivaiheesta toipumisessa. 1990-luvun laman kokemukset osoittavat, ettei sosiaaliturvan leikkausten ja veronkorotusten aika ole keskellä syvintä lamaa.

Perustulokokeilu, aktiivimallin arviointi ja osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu rohkaisevat räätälöimään työllisyyspalveluita vaikeasti työllistyvillä ryhmille ilman että palveluihin liitetään sanktioita. Osallistavan sosiaaliturvan kokeilussa saatiin myönteisiä tuloksia siitä, että myös vapaaehtoistyö oikeuttaa korotettuun työttömyyspäivärahaan.

Ylivelkaantumisen estäminen ja lieventäminen ovat myös keskeisiä keinoja pandemian haittavaikutusten ehkäisemiseksi -- varsinkin kun velkaantumisen syyt ovat osin yhteydessä valtion väestösuojelutoimiin. Eduskunnan käsittelyyn on tulossa merkittävä aloite maksuhäiriömerkintöjen poistamisesta silloin, kun velka on maksettu. Ehdotus herättäneet luotonantajien ja luottotietoyritysten vastustusta. Aloite on mahdollisesta vastustuksesta tärkeää toteuttaa, sillä tiedämme maksuhäiriöiden hankaloittavan velkaantuneiden itsenäistä selviytymistä – muun muassa työpaikan ja asunnon saamista – monella tavalla. Velkajärjestelyiden ehtoja tulisi myös lieventää ja aloittaa lakivalmistelu yksityishenkilöiden konkurssien sallimiseksi.

Politiikkasuositukset pitkällä aikavälillä

Sosiaaliturvan uudistuskomea aloitti työstä koronakriisin alkaessa. Komitean tehtävänä on kahdeksan vuoden aikana uudistaa sosiaaliturva kokonaisuutena. Kyseessä on parlamentaarinen komitea. Komitealle on koronakriisin aiheuttamista paineista huolimatta turvattu työrauha ja riittävät resurssit vaativan uudistuksen toteuttamiseen.

Sosiaalipolitiikalla on ollut keskeinen rooli siirtymisessä maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan ja uudelleen siirtymisessä teollisuusyhteiskunnassa oppimisyhteiskuntaan (Hiilamo 2020b). Pandemia voi tarjota mahdollisuuden siirtää oppimisyhteiskunnasta kestävyysyhteiskuntaan. Jos sosiaaliturva tukee esimerkiksi perheen hoivapalveluita tai edistää palkkatyön ulkopuolellakin ihmisten terveyttä ja hyvinvointia esimerkiksi osallistumistulon avulla, se voi samaan aikaan lieventää kestävyysvajetta ja hillitä ilmastonmuutosta.

Uudet työnteon ja opiskelun mallit – erityisesti etätyö – antavat mahdollisuuksia työn ja opiskelun sekä perhe-elämän sujuvampaan yhdistämiseen. Niiden avulla voi tarjota joustavammin omaa työpanostaan erilaisissa elämäntilanteissa. Vapaamatkustamista hillitsevät erilaiset sosiaalitimallit esimerkiksi elinikäisen opiskelun sekä vuorottelu- ja hoivavapaiden rahoittamiseksi voisivat nekin samaan aikaan helpottaa kestävyysvajetta ja hillitä ilmastonmuutosta.

Pandemia on kiihdyttänyt töiden automatisaatiota: robotit eivät sairastu virustautiin eivätkä tartuta sitä. Dystopiamme on eliittijoukko rikkaita mutta stressaantuneita työnarkomaaneja, jotka hallitsevat koneita – kun taas perustulo kannattelee suurta palkkatyön ulkopuolelle jäänyttä joukkoa, jonka vastuulla on suurin osa palkattomasta työstä. Teknologian

kehittymisen voi kuitenkin nähdä myös mahdollisuutena jakaa työtä tasaisemmin. Jatkuvan kilpailun ja armottoman ponnistelemisen sijaan teknologia voisi antaa kaikille mahdollisuuden tehdä vain kohtuullinen määrä työtä ja tyytyä ehkä aineellisesti vaatimattomaan ja ekologisempaan elintasoon, jos elämä muuten tuottaa tyydytystä. Sosiaaliturvan tulisi yhtäältä – eri elämäntilanteet huomioon ottaen – tarjota ylityöllistetyille mahdollisuus hengähtämiseen ja toisaalta alityöllistetyille mahdollisuus palkkatyöhön.

Jotkut väittävät, ettei suomalaisten kannata rakentaa yhteiskuntapolitiikkaansa ja sosiaaliturvaansa varautuen globaaliin uuhiin, koska meidän osuutemme globaaleista ongelmista on Aisopoksen eläinsatua mukaillen hyttysen ininää sonnin sarvella. Argumentti väheksyy ihmisten parhaita puolia eli pyrkimyksiä eettisesti kestävään elämään. Hyvinvoivaan yhteiskuntaan kuuluu myös se, että ihmiset voivat kokea meidän tekevän yhteiskuntana oikeita asioita. Toinen argumentti liittyy Suomen asemaan yhtenä maailman parhaista maista. Jos me emme nyt kykene toimimaan esikuvina muille maille, mikä maa siihen pystyy? Meillä on todellakin suuri mahdollisuus olla kokoamme suurempi maailmassa. Kolmas argumentti koskee globaalien ongelmien luonnetta: pandemian tai ilmastonmuutokset vaikutukset eivät pysähdy valtioiden rajoille.

Suomen sotu-uudistus voi toimia tärkeänä esimerkkinä mallista, jossa palkattua ja palkatonta työtä tukemalla ja jakamalla voidaan samanaikaisesti helpottaa kestävyysvajetta ja ilmastonmuutosta. Kokomme puolesta olemme ehkä hyttynen maailmassa, mutta jos oikein hoidamme asiamme, sonni kyllä huomaa tulomme ja lähtömmme.

Lähteet:

Hiilamo, H. (2020a). Why fertility has been declining in Finland after the Global Recession? : A theoretical approach . Finnish Yearbook of Population Research, 54, 29-51.

<https://doi.org/10.23979/fypr.85090>

Hiilamo, H. (2020b). Ilmastonmuutos, kestävyysvaje ja sotu-uudistus. Yhteiskuntapolitiikka, 85(2), 197-203

Hiilamo, H. (2017). Fertility Response to Economic Recessions in Finland 1991–2015. Finnish Yearbook of Population Research, 52, 15-28. <https://doi.org/10.23979/fypr.65254>

Hiilamo, H. (2011). Uusi hyvinvointivaltio. Into.

Hirvilammi, T. (2015). Kestävän hyvinvoinnin jäljillä: Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Tampere: Kelan tutkimusosasto.