

Hyvinvointivaltio koronan jälkeisessä yhteiskunnassa

Juho Saari

Yhteiskuntatieteiden tiedekunnan dekaani, sosiaali- ja terveystieteiden professori, Tampereen yliopisto

Tuleva kriisi on ollut suomalaisen sosiaali- ja terveystieteiden keskeinen teema jokaisessa murroksessa. 1950-luvun puolivälissä uudistusten katsottiin ylittävän menot ja vastikään keksitty hyvinvointivaltio määriteltiin kestävämmäksi. Sitä korvaavaksi käsitteeksi ehdotettiin toimintavaltiota. 1970-luvun jälkipuoliskolla epäiltiin hyvinvointivaltion olevan yhteen sopimaton elinkeinoelämän kilpailukykyä korostavien talouspoliittisten linjausten kanssa. Siirtymän kilpailua korostavaan talouspolitiikkamalliin määriteltiin hyvinvointivaltion tuhoksi tai alistamiseksi talouden rengiksi.

Huono onni, huono politiikka ja huono sääntely aiheuttivat 1990-luvun alussa suuren laman, joka tapahtuma-aikaan oli eräs läntisen maailman taloushistorian syvimpiä. Myös sen ennakoitiin rikkovan pysyvästi hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ja johtavan maan murrokseen. Uutisten synkistyessä ehdotukset muuttuivat radikaaleimmaksi. Aiheesta julkaistiin lukuisia kirjoja. Nopeimmat ehdotukset muuttuivat radikaaleimmiksi. Aiheesta julkaistiin lukuisia kirjoja. Nopeimmat ehdotukset muuttuivat radikaaleimmiksi. Aiheesta julkaistiin lukuisia kirjoja. Nopeimmat ehdotukset muuttuivat radikaaleimmiksi.

Kaikissa näissä murroksissa pessimismi on pettynyt. Hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne on selvinnyt jokaisesta murroksesta ilman suurempia vaurioita. Itse asiassa se on uudistunut merkittävästi ja muuntunut aikaisempaa sopeutumisen- ja uudistumiskykyisemmäksi. Jokainen murros on johtanut sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien uudistamiseen. Murroksilla on myös siten ollut kestävyttä lisäävä vaikutus.

Syksy 2020 ohjaa ratkaisuja pitkälle tulevaisuuteen

Sutta on siis toistuvasti huudettu, mutta susi ei ole tullut. Keskeinen kysymys on, miten koronakriisin jälkeen käy. Tällä kertaa pessimistillä on aikaisempaa vahvemmat kortit. Eräs syy tähän on se, että koronakriisiä edeltänyt sosiaali- ja terveystieteiden tilannekuva ei ole yhteensopivissa sen jälkeiseen tilanteeseen. Sosiaali- ja terveystieteiden tulevaisuutta koskevista selonteista ja sosiaali- ja terveysministeriön strategioista sekä sosiaalimenon ennusteiden perusskenaarioissa on lähdetty oletuksesta, jonka mukaan mennyt muutos ennustaa hyvin tulevaisuutta.

Politiikkaa on ohjannut työllisyysasteen, julkisen talouden kestävyys ja väestörakenteen muutoksen muodostama trilemma. Työllisyysasteen ja bruttokansantuotteen vaihtelu on arvioitu hyvin maltillisiksi ja useimmiten tulevaisuuden näky on tulkittu varsin myönteiseksi. Näin on tehty osin, koska myönteinen tulevaisuuskuva on ollut yhteensopiva näkyvissä olleen sosiaalimenojen kasvun kanssa. Varautumista nyt toteutuneeseen huonoimpaan mahdolliseen tulevaisuuteen ei ole tehty. Toki vuosien mittaan on julkaistua erilaisia hitaan ja nopean kasvun skenaarioita, mutta nyt toteutuneen kaltaisia poikkeuksellisen nopeita murroksia ei ole mallinnettu. Tästä ei liikaa kannata moittia sosiaalimenon ennusteiden tekijöitä, sillä sama ongelma on ollut myös Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön ennusteissa. Niiden käyttämät ennustemallit eivät myöskään vaivatta sovellu nopeiden murrosten analysointiin.

Lyhyen aikavälin sopeutuminen koronakriisiin tapahtui varsin nopeasti hallituksen ja työmarkkinaosapuolten yhteistoiminnan seurauksena. Eri tieteidenaloja edustavat tutkijat pohtivat tulevina vuosikymmeninä, olivatko toimenpiteet oikein mitoitettuja. Tämä jälkirationalisointi ei

kuitenkaan auta kesällä ja alkusyksyllä 2020. Syksyn alati kuumentuvassa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa koronakriisin aiheuttamat välittömät julkistaloudelliset ja toiminnalliset haasteet kytkeytyvät hallitusohjelman sitoumuksiin ja trilemmaan liittyviin keskipitkän aikavälin vaatimuksiin, joita puolestaan varjostavat kestävämmän kehityksen haasteet. Neljälle eri aikajänteelle sijoittuvat haasteet pitäisi ratkoa vaiheittain toisiaan tukien niin, että syksyllä ja talvella 2020 tehtävät päätökset mahdollistavat Suomessa myönteisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen. Tämä on poikkeuksellinen tehtävä jopa Suomenkaltaiselle maalle, jossa julkisella vallalla on poikkeuksellisesti toiminta- ja toimeenpanokykyä.

Tiedeyhteisön konsensus keväällä 2020 on, että koronalla on pitkä varjo biologisesti. Virus katoaa vasta rokotteen käyttöönoton myötä. Myönteisissäkin arvioissa rokotetta todennäköisesti joudutaan odottamaan vuosia, eikä sen onnistuneesta kehittämisestä ole takeita. Vaikka turvallinen ja tehokas rokote saataisiin kehitettyä poikkeuksellisen nopeasti esim. 1–2 vuodessa, rokotetta pitäisi saada valmistettua ennätysmääriä, jotta se riittäisi koko maailmalle. Suomi ei saa rokotetta ensimmäisten maiden joukossa, koska suuret ja vauraat valtiot ovat rokotteita valmistavien yritysten ensimmäisiä asiakkaita. Suomi pääsee mukaan tähän ryhmään vain joko Pohjoismaisen tai eurooppalaisen liittouman osana. Kevään 2020 ennusteiden mukaan virus myös palaa toisessa aallossa syksyllä 2020 tai talvelle 2021, koska laumasuojaa ei näillä näkymin ole syntymässä sen paremmin globaalisti kuin kansallisestikaan. Siten koko kansan rokottamista keskeisempää on oppia elämään koronan kanssa niin, että siitä aiheutuvat haitat kansalaisten hyvinvoinnille ja terveydelle ovat oikeassa suhteessa sääntelyn elinkeinoelämälle ja julkiselle taloudelle aiheuttamiin kustannuksiin.

Sillä tulee myös olemaan pitkä taloudellinen varjo. Keskeinen keskipitkän aikavälin toimenpide on hallitusohjelman sovittaminen yhteen näiden muiden tavoitteiden kanssa. Hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita olivat

- Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023
- Hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät.

Toukokuun 2020 näkökulmasta työllisyysasteen ennuste vuodelle 2021 on lähempänä 65 % kuin 75 % riippuen koronakriisin kestästä. Julkinen talous on voimakkaasti alijäämäinen ylittäen kasvu ja vakaussopimuksessa ja finanssipoliittisessa sopimuksessa sovitut raha-arvot ja julkinen velka lähestyy vaiheittain 90 % bruttokansantuotteesta. Päätösperäinen eriarvoisuuden vähentäminen ja tuloerojen pienentäminen on politiikan tavoitteista se, johon hallitus pystyy parhaiten vaikuttamaan. Takaamalla sisäisen turvallisuuden se myös ylläpitää ihmisten uskoa tulevaisuuteen. Hallitus linjaa talouspolitiikan kokonaisuudesta hallituskauden loppupuolelle budjettiriihessä elokuussa 2020 tuolloin vakiintuneen tilannekuvan mukaan. Se tulee kesän myötä muuttumaan nykyisen informaatiovarannon vahvistumisen myötä. Väistämättä samassa yhteydessä se myös alkaa linjata sosiaali- ja terveyspolitiikan tulevia suuntaviivoja uuden tilannekuvan valossa.

Sosiaalimenojen kohdentuminen

Sosiaali- ja terveyspolitiikka on hyvinvointi- ja terveyserojen supistamiseen tähtäävää voimavarojen keskitettyä uudelleenjakoa ja sääntelyä. Sen rahoittamiseen käytettävät julkiset varat ovat vuosikymmenestä toiseen nousseet. Ennen koronakriisiä sosiaalimenot (joka kattaa myös terveydenhuollon kustannukset) lähentyivät 70 miljardia euroa. Historiallisesti sosiaalimenojen

suhde bruttokansantuotteeseen – toisin kuin usein ajatellaan, se ei ole osuus – on vaihdellut talouden suhdanteiden mukaan. Syvimmissä lamoissa 1990-luvun alussa ja 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa suhdeluku on ollut noin 35 %.

Toistaiseksi ei ole tiedossa, mille tasolle sosiaalimenojen BKT – suhde asettuu koronakriisin jälkeen. Mikäli BKT supistuu valtionvarainministeriön pidemmän taantuman ennusteiden mukaan, kansantalous supistuisi noin 12-13 % vuonna 2020, mikä vastaisi paluuta noin 2000-luvun alun tilanteeseen. Samalla julkinen velka lähentyisi 100 %:a. Julkista velkaa koskeva arvio ei ole poikkeuksellinen eurooppalaisessa vertailussa. Euroopan unionissa oli velkaantuneempiakin maita jo ennen koronakriisiä. Suomen oloissa noin 100 %:n julkinen velka on kuitenkin poikkeuksellinen ja se altistaa Suomen talouspolitiikan kansainväliselle korkokehitykselle.

Sosiaalimenojen suhde BKT:een olisi vuositasolla noin 40 % 2020-luvun puoliväliin saakka. Se olisi Suomen historian korkein arvo ja myös tarkasteltuna poikkeuksellisen korkea. Sitä arvioitaessa on hyvä ottaa huomioon, että jo ennen koronakriisiä Suomen sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli yksi Euroopan ja maiden korkeimmista. Sen poikkeuksellista tasoa ei enää selitä erilaiset tekniset syyt, kuten etuuksien verotus ja laaja sosiaalimenokäsite. Se taustalla on Suomen väestörakenne ja vuosikymmenen ajan eteenpäin siirtyneet sosiaali- ja terveyspalvelu- ja sosiaaliturvan rakenneuudistukset, joihin yhdistyy hidas siirtymä digitaalisempaan toimintamalliin. Ainoastaan työeläkeuudistukset on saatu tehty suunnitellussa aikataulussa ja sitä kuormittaa ennustettua alhaisempi työllisyys.

Sosiaali- ja terveyspolitiikka on Suomen ylivoimaisesti suurin politiikkakokonaisuus. Sen osuus kaikista julkisista menoista on vähitellen kasvanut. Siihen liittyvän erilaisen sääntelyn (kuten erilaiset laatua sekä taloudellisia ja ammatillisia intressejä turvaavat pätevyysvaatimukset ja lupamenettelyt) merkitys suomalaisten elämää ja elinkeinoelämän toimintaa ohjaavana tekijänä on myös merkittävää. Suomen tilan ja tulevaisuuden kannalta on keskeistä, kuinka nämä menot rahoitetaan ja miten voimavarat kohdennetaan eri elämänvaiheissa ja sosioekonomisessa asemassa olevien väestöryhmien kesken. Se on myös finanssipolitiikan kestävyyskannalta avainasemassa.

Suurin osa näistä sosiaalimenoista on sidottu työelämän ulkopuolella olevan väestön kohtaamiin sosiaalisiin riskeihin. Näitä ovat lapsuus, sairaus, vammaisuus ja työkyvyttömyys sekä vanhuus. Näihin ns. ensimmäisen aallon riskeihin liittyvät menot ovat perinteisesti olleet varsin vakaita, mitä tulee suhdannevaihteluihin. Suhdannevaihtelut eivät ole juurikaan vaikuttaneet menojen määrään. Sama koskee koronakriisiä. Sillä on kuitenkin ollut merkittäviä vaikutuksia erityisesti sairaus- ja vanhuusriskien rahoitukseen. (Lapsuuteen ja työkyvyttömyyteen ml. vammaisuuteen liittyvät muutokset ovat kokonaisuuden kannalta vähäiset, eikä niitä käsitellä tässä).

Sairaanhoitopiirien ja työterveyshuollon palvelujen kysyntä on merkittävästi vähentynyt, mikä näkyy näitä palveluja tuottavien organisaatioiden tuloksessa. Aiheutuneiden tulomenetysten kattaminen onnistunee julkisilta palveluilta yhdistämällä lomautukset lainanottoon ja maksujen korotuksiin. Yksityisten terveyspalvelujen tilanne on hankala, mikä näkyy pörssiturssien arvostuksissa ja tulosvaroituksissa. Uudet avaukset muun muassa etähoidossa voivat muokata tätä kuvaa, mutta keväällä 2020 tämä ei vielä näkynyt yritysten tulovirrassa. Työeläkkeissä pörssiturssien voimakas lasku ja osinkojen määrän vähentyminen kytkettynä työeläkemaksujen tilapäiseen laskuun ovat heikentäneet työeläkkeiden rahoituksen kestävyttä poikkeuksellisella tavalla. Kriisissä on käytetty aikaisemmin kertyneet ns. EMU-puskureita. Tämä kokonaisuus on ainakin syksyyn saakka vakaassa tilassa ja yleensä työeläkkeissä on päästy yhteisymmärrykseen

uudistusten rakenteesta ennen kuin kassan pohja on alkanut pilkottaa. Vaihtoehdot ovat työperäisen maahanmuuton lisääminen, pääomien käyttäminen ja maksujen korottaminen. Mikään näistä ei ole yhteiskuntapoliittisesti ongelmaton ratkaisu. Muita vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole.

Herkemmin yhteiskunnalliseen muutokseen vastaavat työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, koulutuksen kustannuksiin, asumiseen ja työttömyyteen liittyvät sosiaaliset riskit, jotka kohdentuvat enimmäkseen työikäiseen ja -kykyiseen väestöön. Historiallisesti näihin ns. toiseen aaltoon liittyvien sosiaalisten riskien kustannukset ovat jääneet murroksen jälkeen aikaisempaa korkeammalle tasolle, vaikka yhteiskunnallinen tilanne muuten palaisi ennalleen. Siten käy myös tällä kertaa.

Kolmannen ryhmän muodostavat maahanmuuttoon ja ylivelkaantumiseen liittyvät sosiaaliset riskit. Näiden kustannukset yleensä kasvavat laskusuhdanteissa ja niillä on muita sosiaalisia riskejä pidempi sopeutumisaika. Esimerkiksi kouluttamattoman maahanmuuttajan muuntuminen veronmaksajaksi kestää varsin pitkään ja ylivelkaantuneen tilanne tasoittuu yleensä vuosikymmenissä. Ryhmät ovat kuitenkin varsin hajanaisia.

Koronakriisin aikana toiseen aaltoon liittyvät menot ovat kasvaneet merkittävästi. Tältä osin sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka on toiminut odotetusti. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät ovat toimineet automaattisina vakauttajina, eli ne ovat vastaanottaneet työttömyyden noususta aiheutuvia menoja. Lisäksi niihin liittyen on tehty päätöspäätöksiä uudistuksia. Menojen lisäys on kohdentunut ensin työttömyysriskiin, josta alkaa sitten vaiheittain valua asumiseen, koulutukseen ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Sillä on myös vaiheittain vaikutusta maahanmuuttoon ja ylivelkaantumiseen. Näihin kahteen riskiin liittyvät menot eivät täysimääräisesti näy sosiaalimenotilastoissa, koska ne kirjautuvat muille hallinnonaloille ja kotitalouksien kannettavaksi.

Kokonaisuutena tarkasteltuna sosiaali- ja terveystaloudellinen riskien hallintarakenne on ollut varsin kattava ja menorakenteeltaan voimakkaasti ekspansivinen. Ennen koronakriisiä olleet kaksi hallituskautta laajensivat etuuksien ja palvelujen käyttäjäkuntaa. Ne lisäsivät sosiaalimenoja merkittävästi ennen kaikkea demografisista syistä, mutta myös päätöspäätöksiä. Mikrotasolla etuuksien tasoon ja keston sekä palvelujen laatuun tehdyt leikkaukset lähinnä muuttivat makrotason kasvun kulmakerrointa. Koronakriisissä suurin osa menojen lisäyksistä on tapahtunut jo ennen koronakriisiä olemassa olleen institutionaalisen rakenteen sisällä. Tehdyt lisäykset kotona olevien henkilöiden ja työttömien tukeen ovat olleet tähän institutionaaliseen rakenteeseen verrattuna vähäisiä.

Sosiaali- ja terveystaloudellisessa mitään merkittäviä muutoksia ei enää tehdä uusiin sosiaalisiin riskeihin vastaavia institutionaalisia rakenteita luomalla. Huomio on jo olemassa olevan, hallintajärjestelmäkohtaisen institutionaalisen rakenteen muokkaamisessa. Käytännössä se tarkoittaa riskikohtaisesti tapahtuvaa uudelleenjakoa ja sääntelyä kyseisen hallintajärjestelmän sisällä. Aikaisemmista kriiseistä esimerkkinä voi mainita vuonna 1995 tehdyt päätökset päivähoito-oikeuden laajentamisesta, joihin kytkeytyi kotihoidon tuen leikkaus. Samalla tavalla tapahtuu suurin osa muutoksista myös koronan jälkeisessä Suomessa. Nämä tulevat olemaan poikkeuksellisen poliittisen kamppailun kohteena.

Kaksi vuotta eteenpäin: Kotitalouden näkökulma

Valtaosalla suomalaisista on varsin pienet taloudelliset puskurit. Suomalaisten tulojakauma on voimakkaasti painottunut pienituloisten suuntaan jonkin verran köyhyysrajan yläpuolelle. Suurin

osa suomalaisista on vain muutaman sadan euron kuukausittaisen puskurin varassa. Varallisuus on enimmäkseen vähäistä rajoittuen asuntoon ja autoon. Suuri osa ei pysty säästämään palkastaan tai etuuksistaan merkittäviä summia. Velkaantuminen on tavanomaista ja myös maksuhäiriöt yleisiä. Taloudellinen tilanne yleensä vakiintuu iän kertyessä, mutta entinen pyrkimys maksaa velat pois ennen eläkkeelle jäämistä ei enää merkittävältä vähemmistöltä onnistu. Osaltaan tähän vaikuttaa perintöjen siirtyminen myöhempään eliniän pidentyessä. Siten Suomessa on enenevässä määrin velkaantuneita eläkeläisiä.

Kotitalouksien toimintakyvyn kannalta olisi olennaista vähentää äärimmäistä niukkuutta, joka aiheutuu tulojen ja menojen pysyvästä epätasapainosta. Tämänkaltaisen niukkuus alentaa voimakkaasti toimintakykyä ja lisää lyhytjänteisyyttä. Toistaiseksi ei ole käytössä kyselyihin perustuvia tietoja kotitalouksien korona-aikana kohtaamasta niukkuudesta. Ennen kriisiä kerätyistä tiedoista selviää, että noin neljännes suomalaisista kärsi jatkuvasta niukkuudesta. Väistämättä tämä ryhmä kasvaa 2020-luvun edetessä, mikäli pakollisten menojen määrää ei saada alennettua asumiskustannuksia alentamalla ja siirtämällä liikkumista joukkoliikenteeseen.

Keväällä 2020 kotitalouksien kulutusta mittaavat barometrit kertoivat kotitalouksien varautumisesta. Myös varsin turvatussa asemassa olevat kotitaloudet vähensivät kulutustaan. Niukemmassa tilanteessa olevista kotitalouksista osa on joko arvioinut työttömyyden lyhytaikaiseksi tai sitten ne eivät ole pystyneet sopeuttamaan menojaan tulojen tasolle. Siten ne ”siltaavat” kulutustaan kulutusluotoilla, jotka korkokatto on nyt tehnyt aikaisempaa houkuttelevammaksi keskiluokkaiselle väestölle. Tämä on merkittävä ongelma, mikäli työttömyys pidentyy rakenteelliseksi.

Kuitenkin suurimmat haasteet syntyvät eri tekijöiden interaktiovaikutuksista. Mikäli asuntojen arvot laskevat aikaisempien taantumien tapaan), työttömyyden, velkaantumisen ja asuntojen laskevien arvojen välinen vuorovaikutus aiheuttaa rakenteellisen kriisin 2000-luvulla asunnon hankkineille suomalaisille kotitalouksille. Samankaltainen interaktiovaikutus liittyy työttömyyteen, maahanmuuttajien kotoutumiseen ja velkaantumisen yhteensovittamiseen. Kumpaankin näistä interaktiovaikutuksista liittyy sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelumaksujen perintä, mikä aiheuttaa maksuhäiriömerkintöjä ja osaltaan kuormittaa kotitalouksia.

Tutkimus toisensa jälkeen osoittaa, että niukkuuden lisääntyessä kotitaloudet arvostavat tuloja, työllisyyttä ja peruskulutusta. Erilaiset postmaterialistiset arvot korostuvat, vasta kun tulot, työt ja peruskulutus on taattu. Siten on varsin ilmeistä, että koronan jälkeinen aika Suomessa on materialismin aikaa suomalaisten suurelle enemmistölle, joilla tulot eivät vaivatta riitä menoihin, kertyneet pääomat kuluvat ja ylivelkaantuminen on tavanomaista. Henkisiin arvoihin keskittyvä postmaterialismi on toiveajattelua. Postmaterialistiset arvot rajautuvat kasvukeskuksiin ja suhteellisen vakaassa asemassa oleviin palveluammatteihin.

Kaksi vuotta eteenpäin: Yhteiskunnalliset jännitteet

Suomi on rakenteellisesti ja kulttuurisesti jakautunut maa, jossa on kansallisesti säädelty yhteiskunnallisia ristiriitoja edustuksellisen demokratian ja kolmikantaisen neuvottelujärjestelmän avulla. Edustuksellisen demokratian perusrakenteet ovat Suomessa vakaat. Kansallisella tasolla vakiintuneita käytäntöjä on kuitenkin haastanut sosiaalisen median voimakas nousu, jonka jakolinjoja poliittiset ryhmät ovat edukseen hyödyntäneet. Puolueiden kannatuksen vaihtelut ovat nopeutuneet ja poliittisen kentän valtasuhteiden muutokset ovat johtaneet merkittäviin muutoksiin hallituspohjissa. Kolmikantaisessa neuvottelujärjestelmässä palkkaneuvottelut ja muut

kysymykset on keskusjärjestötasolla erotettu toisistaan, jos kohta keskusjärjestötason koordinaatio näyttää jatkuvan entisellään.

Vuosikymmenten kuluessa on toistuvasti tutkittu suomalaisten välisiä jännitteitä. Näissä on ollut pitkään jatkuvuutta. Suomalaisten mielestä ylivoimaisesti tärkeimmät jännitteet sijoittuvat rikkaiden ja köyhien väliin. Tähän jakolinjaan liittyy myös poikkeuksellisen voimakkaita epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia. Suomalaiset ovat varsin yksituumaisesti sitä mieltä, että yhteiskunta on epäoikeudenmukainen ja varallisuus- ja tuloerot ovat liian suuria.

Lamavuodet eivät yleensä lisää väestöryhmien välisiä jännitteitä. Pikemminkin kokemus samassa veneessä olemisesta on usein korostunut. Lama luo myös yhteenkuuluvuutta. Varsin usein hallitukset saavat kiitosta johtajuudesta ja työmarkkinaosapuolet kykenevät paineen alla tekemään nopeita päätöksiä. Näin on tapahtunut muun muassa 1977, 1992 ja 2009 ja näin näyttäisi tapahtuvan myös koronaviruksen aikana. Vakiintunut tapa ”kokoontua lippujen alle” syvissä kriiseissä toteutui myös Suomessa keväällä 2020. Kansalaisten mielestä hallitus on osoittanut tarvittavaa johtajuutta.

Ristiriidat kärjistyvät vasta laman pohjan hellittäessä ja julkisen vallan alkaessa vakauttaa toimintaansa, mikä edellyttää tulojen ja menojen uudelleenkohdentamista. Keskeinen haaste on toistuvasti ollut eräiden ryhmien kyky hyödyntää murrosta tuottavuuden ja tulojen lisäämiseen, mikä on taas aiheuttanut katkeruutta muissa ryhmissä. Murrosten jälkeinen tulojen ja varallisuuden lisäys on aiheutunut pitkälti teknologisten innovaatioiden ja institutionaalisten muutosten välisestä vuorovaikutuksesta, tyypillisenä esimerkkinä informaatioteknologian käyttöönoton kytkeminen tulo- ja pääomaverotuksen erottamiseen sekä listaamattomien yritysten osinkojärjestelyihin. Näitä on eri tavoilla pyritty oikeuttamaan hivenen humoristisillakin väitteillä varallisuuden valumisesta alaspäin eri väestöryhmille, mutta lopputuloksena on joka tapauksessa ollut ensin tuloerojen voimakas kasvu ja sitten vakiintuminen aikaisempaa korkeammalle tasolle.

Koronan jälkeisenä ajanjaksona tapahtuu myös vaurauden kasautumista edistävien teknologisten ja institutionaalisten uudistusten kietoutumista. Tämä puolestaan kytkeytyy julkisen talouden tasapainottamiseen tähtääviin toimenpiteisiin. Uuden kasvun hedelmät eivät jakaudu tasan: ensin hyötyvät yrittäjät, sitten keskiluokka, pikkuhiljaa muut palkansaajat, ja etuuskien ja palvelujen käyttäjille ei ole luvassa merkittäviä lisäyksiä. Kasvun hedelmien epätasaisesti jakautumisesta aiheutuvan jännitteen hallinta tulee olemaan merkittävä poliittinen haaste, varsinkin kun sen hyödyntäminen vaalikamppailussa on tavanomaista.

Kuitenkin tätäkin tärkeämpi kysymys on työmarkkinoiden ja perherakenteiden eriarvoisuutta ylläpitävät prosessit. Sosiaalinen liikkuvuus on Suomessa ollut perinteisesti vertailevasti vahvaa. Tästä huolimatta asemat työmarkkinoilla ja kotitalouksien asemassa siirtyvät sukupolvelta toiselle. Ihmiset kytkeytyvät sukupolvien ketjuun, mikä näkyy myös työmarkkinoilla ja sukupolvien välisessä varallisuuden ja erilaisten pääomien siirtymisessä. Myös koronan jälkeen eräät ryhmät menestyvät paremmin kuin toiset, koska heillä on työmarkkinoilla ja kotitalouksissa rakenteellisia vahvuuksia, joita muilla ei ole. Siten Suomi on myös tulevaisuudessa rakenteellisesti eriarvoistunut yhteiskunta.

Tulevaisuuden uudistamista ohjaa myös sopeutumiskyvyn ja odotusten välinen jännite. Kotitalouksien välillä on huomattavia eroja, kuinka hyvin tai huonosti ne pystyvät sopeutumaan uuteen tilanteeseen, jota luonnehtii pitkäkestoinen niukkuus ja tulevaisuuden epävarmuus. Ei ole myöskään syytä olettaa, että kaikkien kotitalouksien investoinnit koulutukseen, kuntoutukseen ja työnhakuun ovat tuottavia. Samassa tilanteessa ja yhtä aktiivisten kotitalouksien investoinnit

voivat tuottaa hyvin erilaisia lopputuloksia. Murrosaikoina sattumalla (hyvällä ja huonolla onnella) on näissä valikoitumisprosesseissa huomattava rooli ja erityisesti hyvillä asioilla on taipumusta kasautua.

Kaksi vuotta eteenpäin: julkisen talouden

Eräs suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksista on julkisen vallan kyky ohjata institutionaalisen rakenteen uudistamista. Tämä alkaa olla poikkeuksellista läntisessä maailmassa, jossa yritysten ja kotitalouksien välinen vuorovaikutus on johtanut valtion joutumiseen sivuraiteelle yhteiskuntien uudistamisessa. Suomen poikkeuksellisuutta on voitu selittää eri tavoilla. Eräs näistä selityksistä on poikkeuksellisen vahva luottamus julkiseen valtaan, joka puolestaan kytkeytyy julkisen vallan laatuun ja toimeenpanokykyyn. Toinen selitys on suhteellisen pienet väestöryhmien väliset erot ja väestön vähäisyys, mikä mahdollistaa sosiaalisten riskien kollektiivisen hallinnan.

Toisaalta edessä on julkisten menojen kasvua hillitseviä uudistuksia. Nämä kohdistuvat väistämättä myös sosiaalimenoihin, sillä noin puolet julkisista menoista on sosiaalimenoja. Mikäli huomioon otetaan myös työllisyyteen ja koulutukseen kytkeytyvät sosiaaliluonteiset menot, sosiaalimenojen osuus on reilusti yli puolet. Siten sosiaalimenot eivät ole suojassa leikkauksilta. Keskeinen yhteiskuntapoliittinen kysymys on, missä määrin sosiaalimenot syrjäyttävät muita julkisia menoja tai päinvastoin, sosiaalimenot syrjäyttävät muita julkisia menoja. Kasvuhakuisessa yhteiskunnassa sosiaalimenojen osuuden kasvua tulisi hillitä ennen kaikkea ”ensimmäisen aallon” sosiaalisten riskien hallintajärjestelmässä.

Julkisiin menoihin liittyy myös toinen merkittävä piirre. Suuren laman (1991-1993) jälkeisten sosiaali- ja terveystalouden rahoitusrakenteiden uudistusten ja yhteiskunnallisten muutoksen seurauksena pienituloisin väestönosa on työikäistä väestöä, jonka etuudet ovat pitkälti valtion ja palvelut pitkälti kuntien rahoittamia. Valtio vastaa julkisesta velasta ja velkaantuu merkittävästi koronakriisin seurauksena. Mahdollisuudet valtion menoja lisääviin uudistuksiin ovat näkyvissä olevassa tulevaisuudessa niukahkot. Toisaalta on kuitenkin pidettävä mielessä, että julkinen velka ei nykyisellä korkotasolla ole suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden kannalta hallitsematon ongelma. Velkaa voidaan siirtää eteenpäin, jolloin maksettavaksi jäävät suhteellisen maltilliset korkomenot. Siten sen kanssa pärjätään ainakin kuluvan vaalikauden loppuun.

Suurempi haaste on julkisen talouden alijäämä, mikä näyttäisi muuntuvan Finanssipoliittisen sopimuksen ja suomalaisen vakautta arvostavan talouspoliittisen perinteen kannalta ongelmalliseksi. Aikaisemmin Suomi on vakauttanut julkista talouttaan sosiaaliturvarahastoilla. Koronakriisin myötä sosiaaliturvarahastot painuvat tilastohistoriassa ensimmäistä kertaa alijäämäisiksi, kun työttömyyden ja lomautusten lisääntyminen kasvattaa etuusmenoja ja työeläkemaksua alennetaan. Työeläkemaksun palauttaminen aikaisemmalle tasolle on varsin haastavaa poliittisesti, kun elinkeinoelämä pyrkii palauttamaan kansainvälistä kilpailukykyään. Samaten kuntatalous, jonka mahdollisuudet kattaa alijäämää velalla on sekä lainsäädännön että rakenteellisen alijäämän rajoittama, edellyttää rakenteellisia menojen vähennyksiä.

Julkisen talouden alijäämäennusteet ovat vaihdelleet merkittävästi koronakriisin keston mukaan. Huhtikuussa 2020 tehtyjen valtiovarainministeriön ennusteiden mukaan Suomen julkisen talouden rakenteellinen alijäämä ylittää 3 %:n tavoitteen vuoteen 2024 saakka. Mikäli talous- ja rahaliitossa mukana olevat jäsenmaat pitävät aikaisemmat sitoumuksensa, alijäämän umpeen kurominen on väistämätöntä ja välttämätöntä. Toistaiseksi ei ole Eurooppa-neuvoston linjauksia, jotka poikkeaisivat tästä perustavoitteesta. Suomen kohdalla alijäämää painaa isommaksi myös hallitusohjelman linjaukset ja trilemmen paino.

Suomalaisessa politiikkamallissa perinteinen tapa ratkaista tämänkaltainen umpikuja on politiikkaohjelma, joka muodostuu hallituksen ja työmarkkinaosapuolten neuvottelemasta politiikkapaketesta. Kokemuksia tästä on Sorsan toisen hallituksen osalta hätätilahallituksen jälkeiseltä ajalta, Ahon hallituksen osalta Suuren laman ajalta ja Kataisen hallituksen ajoilta kansainvälisen finanssikriisin jälkeen. 2020-luvun Suomessa tämänkaltainen keskitetty ratkaisu ei välttämättä ole paras mahdollinen. Parempaakaan ei kuitenkaan ole tarjolla. Se olisi kuitenkin myös perinteiseen tapaan syytä kytkeä yhtäältä päätöksentekoprosessiin ja toisaalta kansallisen konsensuksen rakentamiseen. Nämä kaksi kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa.

Viisi vuotta eteenpäin: Mahdollisuudet

Yhteiskunnalliset ja taloudelliset kriisit eivät yleensä tuota elämänmahdollisuuksia (life chances) lisääviä uusia avauksia. Toki voidaan ajatella kriisin olevan innovaatioiden äiti. Väite kuitenkin sopii lähinnä eräisiin elinkeinoelämän korkean tuottavuuden sektoreihin, joissa kilpailu jättää tilaa innovaatioille ja markkinat konsolidoituvat yritysfuusioiden myötä. Kriisi ei lisää julkisen sektorin toiminnallista innovatiivisuutta. Myöskään 1990-luvun lama ei näin tehnyt. Kotitalouksien osalta lisääntyvä niukkuus lisää olennaisesti enemmän ahdistusta kuin innovatiivisuutta. Vain pieni osa suomalaisista alkaa tämän kaltaisessa tilanteessa innovatiiviseksi. Suomella on kuitenkin yksi suhteellinen vahvuus, jota voi edelleen hyödyntää. Se on kyky muuntaa elintaso elämänlaaduksi.

Suomessa oli ennen koronakriisiä suhteellisen matala henkeä kohden laskettu elintaso, joka kytkeytyi korkeaan elämänlaatuun. Useimmissa selkeästi korkeamman elintason saavuttaneissa yhteiskunnissa oli merkittävästi matalampi elämänlaatu. Tämä usein havaittu tulos on eräin osin ongelmallinen, sillä siinä suhteutetaan yksi lukuarvo (elämään tyytyväisyyteen asteikolla 1-10 makrotason keskiarvomittariin (henkeä kohden laskettu bruttokansantuote). Elämän tyytyväisyys mitataan asteikolla, jossa on kiinnitettyä matalin ja korkein arvo. Se on myös yhdellä kysymyksellä mitattava mittari, jolloin sen sisällä on paljon ymmärryseroista aiheutuvaa vaihtelua.¹ BKT muodostuu lukuisista osasista ja luku voi periaatteessa kasvaa loputtomasti. Välttämättä kaikki BTK:een laskettava toiminta ei ole mielekäästä (esimerkiksi mainonta), julkisen kulutuksen laskenta on puutteellista ja siitä tunnetusti puuttuu palkaton työ ja ympäristön kuluminen. Se ei myöskään ole kovin hyvä arvioimaan sosiaalisen median kaltaisten ilmiöiden kasvuvaikutuksia. Se kuitenkin on paras mahdollinen elintason mittari epätäydellisessä maailmassa.

Mittaamiseen liittyvistä haasteista huolimatta perustulos alhaisen elintason ja korkean elintason välisestä yhteydestä on kuitenkin varsin kestävä. Yhteiskuntapoliittisesti merkittävä teema koronan jälkeisessä yhteiskunnassa on, onko nykyisillä voimavaroilla mahdollistaa saavuttaa enemmän elämänlaatua. Elämänlaatua edistävä politiikka on periaatteessa mahdollista, sillä elintason ja elämänlaadun väliset mekanismit tunnetaan varsin hyvin. Koettu tasa-arvoisuus, pienet statuserot, turvallisuuden tunne, luotettava julkinen hallinto, kansalaisten välinen luottamus ja auttamisen tukeminen kaikki edistävät kansalaisten elämänlaatua. Kaikki nämä ovat myös julkisen vallan toimenpiteiden piirissä edelleenkin olevia asioita. Useimpia niitä on myös mahdollista edistää politiikan toimenpiteillä tai ainakin julkinen valta voi pidättäytyä niiden perustaa haurastuttavista toimenpiteistä.

¹ Ihmiset ymmärtävät tyytyväisyydellä erilaisia asioita ja välttämättä sama käsite ei käänny samalla tavalla eri maissa. Mikäli elämään tyytyväisyyttä mitataan moniulotteisella ja enemmän elämän kukoistusta mittaavalla kysymyspatterilla, Suomi ei enää eroa edukseen muiden kehittyneiden länsimaiden joukossa.

Käytännössä Suomen julkinen valta ei ole toistaiseksi osoittanut erityistä kyvykkyyttä elintason ja elämänlaadun yhteen kytkeemisessä. Ilmeinen ongelma on hallinnollisten rakenteiden kytkeminen ilmiöpohjaiseen toimintaan ja uudistusten tekeminen hankkeilla ja projekteilla rakenteellisten uudistusten sijasta. Hallinnollisesti ei ole myöskään ongelmatonta löytää yhteyttä uudistusten ja elämänlaadun muutosten välillä, mikä vähentää uudistusten onnistuneisuuden arviointia. Hankkeet puolestaan ovat yleensä hallituskauden pituisia ja suhteessa perustoimintaan niukasti resursoituja, eikä niillä ole merkittävää institutionaalista rakennetta vivuttavaa vaikutusta.

Toinen mahdollinen uudistamisen alue on investoiminen vaikuttavuuteen. Julkisen vallan toimenpiteissä taloudelliset taantumukset eivät yleensä kytkeydy innovatiivisiin ratkaisuihin. Leikkaukset kohdentuvat toimintamäärärahoihin, mikä vähentää henkilöstön mahdollisuuksia tehdä erilaisia investointeja, varsinkin kun organisaatiot pyrkivät jatkamaan ydintoimintojaan. Sama henkilöstö käyttää aikaisempaa pienempää toimintamäärärahaa ja pyrkii yleensä jakamaan pienemmän summan samaan määrään eri kohteita. Erityisen haastavaa tämä on tilanteessa, jossa jotakin määrärahaa jaetaan eri kohteiden kesken. Erilaisten kärkien määrä kasvaa ja jaettavat summat pienenevät. Vaikutus kertyy sitten hankkeissa niin, että määräraha riittää lähinnä henkilöstön palkkaukseen ja tilakustannuksiin. Siten lama yleensä edistää enemmänkin säilyttävää kuin uudistavaa toimintaa.

Vaikuttavuusinvestoinnit (Social Invest Bond) SIB on suhteellisen hyvin toimiva tapa kytkeä niukkenevat voimavarat ja toiminnan vaikuttavuus toisiinsa. Toistaiseksi se on useilla alueilla osoittautunut perinteisiä toimintatapoja vaikuttavammaksi tavaksi uudistaa palvelujärjestelmän toimintaa. Se on myös sovellettavissa esimerkiksi yksinäisyyden vähentämiseen. Suomen ei tarvitse aloittaa tätä tyhjästä, sillä Isossa Britanniassa on jo kehitetty lukuisia vaikuttavaksi osoitettuja työtapoja. Samaten voidaan hyödyntää yksinäisyyden vähentämiseen suunnattua STEA-rahoitusta valitsemalla hankkeista vaikuttavimmiksi osoittautuneet.

Vaikuttavuusinvestoinnit voisivat olla se julkisen vallan käytössä oleva vipu, jota se voisi normien, rahoituksen ja informaatio-ohjauksen ohella käyttää palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien uudistamisessa. Sen hyödyntäminen kuitenkin edellyttäisi kuntien kouluttamista hankintojen tekemiseen ja eräiden hankintasäännösten uudistamista.

Viisi vuotta eteenpäin: yhteiskunnalliset jakolinjat

Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen on toistaiseksi jaettu sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sosiaaliturvan kokonaisuudistuksiin. Jako on luonteva sikäli, että se noudattaa perinteistä jakoa palveluihin ja tulonsiirtoihin, mikä myös vastaa ministeriön hallintorakenteita ja yhteiskunnan valtarakenteita. Se on kuitenkin kansalaisten kannalta sikäli virheellinen, että kansalaisten kohtaamien sosiaalisten riskien näkökulmasta tulonsiirrot ja palvelut (sekä niitä täydentävä sääntely) muodostavat yhden, riskikohtaisesti integroidun kokonaisuuden. Uudistusten eritahtinen ja -tasoinen eteneminen ei parhaalla mahdollisella tavalla supista hyvinvointi- ja terveyseroja. Pikemminkin se tuottaa uusia rajapintoja ja valtarakenteita, jotka jäykistävät toimintaa ja johtavat työnjakoa täydentävän yhteistoiminnan (ja hallintokustannusten) kysynnän kasvuun.

Uudistusten aalloissa on myös toinen rakenteellinen virhe. Siinä kytketään terveys- ja sosiaalipalvelut yhä tiiviimmin yhteen. Kuitenkin on varsin ilmeistä, että näiden kahden sektorin mittakaavaedut ja mekanismit ovat enenevässä määrin eriytymässä eräitä poikkeuksia (kuten vammais- ja vanhuspalvelut) lukuun ottamatta. Siten vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut ovat historiallisesti, institutionaalisesti ja valtapoliittisesti kytkeytyneet toisiinsa, kokonaisuus

muodostuu enenevässä määrin epäsuhtaiseksi terveystalouden keskittyessä mittakaavaetujen mukaan ja sosiaalipalvelujen muuttuessa yhä yksilökohtaisemmiksi.

Kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden sekä toimintakyvyn kannalta olisi mielekkäämpää lähentää sosiaalihuoltoa soveltuvin osin työllisyyspolitiikkaan. Sosiaalihuolto sosiaalisen kuntoutuksen, kuntouttavan työtoiminnan ja eräiden muiden palvelujen sekä toimeentulotuen kera muodostaisivat aktivointi- ja työllisyyspalvelujen johdonmukaisen kokonaisuuden. Samaan kokonaisuuteen voisi liittää myös varhaiskasvatuksen ja elinikäisen koulutuksen. Se olisi myös työllisyyden edistämisen kannalta varteenotettava kokonaisuus.

Viisi vuotta eteenpäin: Uudelleenjako ja markkinat

Eräs merkittävä uudelleenjaon rajapinta on voimavarojen keskitetyn uudelleenjaon ja markkinapohjaisen toiminnan yhteensovittaminen. Historiallisesti ja vertailevasti uudelleenjaon ja markkinapohjaisten valintojen yhteensovittaminen on useimmiten onnistunut ilman suurempia ongelmia, mikäli julkinen valta on kyennyt ja halunnut estää palvelujen ja tulonsiirtojen eriytymisen yhteiskunnallisten jakolinjojen mukaan. Kriisien yhteydessä on vahvoilla ryhmillä pyrkimystä rakentaa ryhmävakuutus pohjaisia tai työnantajasidonnaisia täydentäviä järjestelmiä (kuten poikkeuksellisia irtisanomisehtoja, työterveydenhuoltoa, asumisetujärjestelmiä ja täydentäviä ammatillisia työeläkejärjestelmiä), jotka kompensoivat koko väestölle riskikohtaisesti rakennetuissa riskinhallintajärjestelmissä tehtyjä leikkauksia. Tavanomaisina esimerkkeinä voidaan mainita täydentävät eläkejärjestelmän ja hoivavakuutukset. Tämänkaltaista eriytymistä olisi syytä välttää, mikäli politiikan tavoitteena on pitää kaikki suomalaiset samassa veneessä ja vahvistaa riskinhallintajärjestelmien rahoitus pohjia.

Toinen merkittävä rajapinta muodostuu hyvinvointivaltion ja sisämarkkinoiden neljän vapauden (tavarat, palvelut, pääomat ja ihmiset/työvoima) välille. Vuosituhannen vaihteen jälkeen on haettu tasapainoa uudelleenjaon ja vapauksien välille. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella on määritelty ns. solidaarisuuden alue, joka on eurooppalaisessa katsannossa sosiaaliturvaa. Tämä määrittely on ollut jonkin verran suomalaista käytäntöä suppeampi. Monet suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden alueet ovat solidaarisuuden ulkopuolella. Siihen ei myöskään ole sisällytetty kansanterveyden edistämisen, alkoholin saatavuuden sääntelyn ja rahapelipolitiikan kaltaisia kokonaisuuksia. Tämän asiakokonaisuuden muutokset ovat ennakoimattomia myös tulevaisuudessa, sillä tuomioistuin ottaa arviossaan huomioon teknologisen kehityksen, sisämarkkinoiden mahdollisuudet ja jäsenmaiden uudet avaukset. Myös tällä alueella olisi syytä varautua poikkeuksellisiin murroksiin.

Lopuksi

Suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaali- ja terveystalouden järjestelmä on monelta osin riittävän toimintakuntoinen. Korona ei vaikuta näihin riskinhallinnan rakenteisiin juurikaan. Mahdolliset kielteiset muutokset liittyvät palvelujen laatuun ja tulonsiirtojen keston. Palveluja on jonkin verran vähemmän saatavilla ja etuuksien kesto on aikaisempaa lyhyempi. Nämä muutokset eivät kuitenkaan muuta hallintarakenteiden luonnetta tai rakennetta. Itse asiassa ne palauttavat hallintajärjestelmiä muutaman vuoden tai korkeintaan vuosikymmenen taaksepäin. Myös silloin Suomi oli hyvinvointivaltio.

Kaiken kaikkiaan monella alueella pätee vanha viisaus ”älä korjaa, jollei se ole rikki”. Samalla on kuitenkin sekä uhkakuvia että käyttämättömiä mahdollisuuksia. Näitä on käsitelty edellä. Suurimmalta osalta uhkakuvat ja mahdollisuudet kytkeytyvät toisiinsa. Yleisemmin suurin yksittäinen riski liittyy pyrkimykseen tehdä uudistukset välittömästi alkavana syksynä. Tämä on

monella tapaa liian haastavaa, koska tulevaisuuden tilannekuva on vielä epäselvä. Liian negatiiviseen tilannekuvaan perustuvat uudistukset muokkaavat myös kotitalouksien, julkisen vallan ja elinkeinoelämän toimintamalleja tavalla, joka saattaa osaltaan pidentää taantumaa. Liian positiivisen tilannekuvan aiheuttamat ongelmat eivät ole yhtään pienempiä. Silmien sulkeminen edessä olevalta julkisen talouden vakauttamiselta aiheuttaa massiivisia vakauttamistarpeita pidemmällä aikavälillä. Siten olisi parasta nyt vielä hetki hengähtää ja rakentaa luotettavampaa tilannekuvaa syksyyn 2021 saakka. Vasta sen jälkeen on päätöksenteon aika.