

Olli Kangas

# POIKKEUKSELLISET AJAT AVAAVAT POIKKEUKSELLISIA MAHDOLLISUUKSIA

SOSIAALITURVAKOMITEAN JULKAISUJA 2020:1



Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2020:1

## Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia

Kirjoittaja Olli Kangas on Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston "Tasa-arvoinen yhteiskunta" -ohjelman johtaja ja työelämäprofessori Turun yliopiston Sosiaalitieteiden laitoksella

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-7156-1

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö	24.8.2020
<b>Tekijät</b>	Olli Kangas	
<b>Julkaisun nimi</b>	Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2020:1	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-7156-1	<b>ISSN PDF</b> 2670-3858
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7156-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7156-1</a>	
<b>Sivumäärä</b>	42	<b>Kieli</b> suomi
<b>Asiasanat</b>	sosiaaliturva, uudistukset, komiteat, sosiaalipolitiikka, kriisit	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Yhteiskunnallisilla instituutioilla on oma jatkuvuutensa. Kun järjestelmä on luotu, sillä on taipumus omaleimaisesti jatkaa olemassaoloaan ja ehdollistaa myöhempiä poliittisia valintoja. Instituutiot muokkaavat yhteiskunnallisten toimijoiden havaintoja, näkemyksiä ja toimintalinjoja. Poikkeuksellisessa tilanteessa institutionaalinen jäykkyys sulaa, järjestelmää voidaan muokata, antaa sille uusi suunta, jopa kumota se ja rakentaa uutta tilalle. Tilanteita, jotka mahdollistavat uusia ratkaisuja, ovat esimerkiksi sodat, suuret lamat, luonnonkatastrofit ja pandemiat. Poikkeukselliset olot avaavat mahdollisuuksien ikkunoita suurille muutoksille.</p> <p>Tässä historiallisessa katsauksessa tarkastellaan, miten poikkeukselliset olot ovat vaikuttaneet sosiaalipolitiikan kehitykseen niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa. Esitys lähtee liikkeelle katsauksella sotien vaikutuksiin. Sodat ovat kylväneet tuhoa mutta ne ovat myös pakottaneet kehittämään sosiaalipolitiikkaa. Seuraavassa jaksossa pohditaan talouskriisien vaikutuksia ja "luovaa tuhoa". Myös pandemian mittasuhteisiin kasvaneet kulkutaudit luovat pohjaa muutoksille. Ne paljastavat yhteiskunnan murtumakohtia ja sosiaaliturvan aukkopaiikkoja. Toiseksi viimeinen jakso hahmottaa yhteiskunnallisia muutostrendejä ja muutosten mahdollisia sosiaalipoliittisia haasteita. Viimeisessä jaksossa käsitellään eri asteisten uudistusten mahdollisuutta sosiaaliturvauudistuksessa.</p>	
<b>Kustantaja</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö	
<b>Julkaisun jakaja/ myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet	24.8.2020	
<b>Författare</b>	Olli Kangas		
<b>Publikationens titel</b>	Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia Exceptionella tider medför exceptionella möjligheter		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationer av kommittén för social trygghet 2020:1		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-7156-1	<b>ISSN PDF</b>	2670-3858
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7156-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7156-1</a>		
<b>Sidantal</b>	42	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	social trygghet, reformer, kommittéer, socialpolitik, kriser		
<b>Referat</b>	<p>Samhälleliga institutioner har sin egen kontinuitet. Då ett system väl har skapats har det en tendens att fortsätta att existera på egna villkor och samtidigt bestämma villkoren framtida politiska val. Institutionerna formar de samhälleliga aktörernas perception, synpunkter och handlingslinjer. En exceptionell situation löser emellertid upp den institutionella stelheten, och systemet kan då omformas och ges en ny riktning eller rentav avskaffas och ersättas med ett nytt. Till exempel krig, djupa recessioner, naturkatastrofer och pandemier är sådana situationer som skapar tillfälle för nya lösningar. Exceptionella förhållanden stakar ut en väg för stora förändringar.</p> <p>I denna historiska översikt granskas hur exceptionella förhållanden har påverkat den socialpolitiska utvecklingen såväl i Finland som på andra håll i världen. Inledningsvis ger översikten en inblick i följderna av krig. Kriget har orsakat förstörelse, men de har också tvingat oss att utveckla socialpolitiken. I följande avsnitt diskuteras följderna av ekonomiska kriser och så kallad "kreativ förstörelse". Även smittsamma sjukdomar som utvecklats till pandemier skapar en grund för förändringar. De blottlägger samhällets brytpunkter och brister i den sociala tryggheten. Det näst sista avsnittet ger en bild av samhälleliga förändringstrender och av eventuella utmaningar som förändringarna medför för socialpolitiken. I det sista avsnittet diskuteras möjligheten till reformer på olika nivåer inom ramen för reformen av den sociala tryggheten.</p>		
<b>Förläggare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Social Affairs and Health	24 August 2020	
<b>Authors</b>	Olli Kangas		
<b>Title of publication</b>	Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia Exceptional times open up exceptional opportunities		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Social Security Committee 2020:1		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-7156-1	<b>ISSN (PDF)</b>	2670-3858
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7156-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7156-1</a>		
<b>Pages</b>	42	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	social security, reforms, committees, social policy, crises		
<p><b>Abstract</b></p> <p>Public institutions have their own continuity. Once the system has been established, it has a tendency to distinctively continue its existence and condition subsequent political choices. The institutions shape the observations, views and policies of public actors. In an exceptional situation, institutions become less rigid and the system can be modified, redirected and even repealed and rebuilt. Situations that enable new solutions include wars, major recessions, natural disasters and pandemics. Exceptional circumstances open up windows of opportunity for major changes.</p> <p>This historical review examines how exceptional circumstances have affected the development of social policy in Finland and elsewhere. The paper begins with a review of the effects of wars. Wars have caused destruction, but they have also forced the development of social policy. The next section of the review discusses the effects of economic crises and “creative destruction”. Epidemics that have grown into pandemics also create a basis for change. They reveal fractures in society and gaps in social security. The second to last section outlines societal change trends and the challenges they may create for social policy. The last part of the paper discusses the possibility of reforms at different levels in the social security reform.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Social Affairs and Health		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Institutionaalinen jatkuvuus</b> .....	9
1.1	Muutosten muodot .....	11
1.2	Poikkeuksellisissa oloissa isot ja vaikeatkin muutokset ovat mahdollisia .....	13
<b>2</b>	<b>Sotien monenlaiset sosiaalipoliittiset sivuvaikutukset</b> .....	14
2.1	Verotus .....	15
2.2	Sodasta kärsineiden auttaminen luo pohjaa sosiaaliturvan kehittämiseksi .....	16
2.3	Sotien jälkeinen solidaarisuuden eetos .....	17
2.4	Vihollinen ja sodan uhka väestöpolitiikan alullepanijana .....	19
<b>3</b>	<b>Suuret talouslamat suunnan muuttajina... tai sitten polkuriippuvuuden vahvistajina</b> .....	20
3.1	Suuri lama 1930-luvulla: murroksia, muutoksia ja jatkuvuuksia .....	21
3.2	Suuresta lamasta 1990-luvun kriisiin .....	22
3.2.1	1990-luvun eläkepoliittisia uudistuksia Ruotsissa ja Suomessa .....	23
3.2.2	1990-luvun lama: hallittuja leikkauksia? .....	24
<b>4</b>	<b>Pandemiat muuttavat politiikkaa</b> .....	28
4.1	Kulkutaudit eivät ole pelkkä terveysongelma .....	28
4.2	Pandemiastrategioiden pitkät yhteiskuntapoliittiset varjot: seuraus muuttuu syyksi .....	29
<b>5</b>	<b>Työn muutos, hyvinvointivaltio ja sosiaaliturvan vaikeaselkoisuus</b> .....	31
5.1	Tulonjaon muuttuminen pääoman hyväksi: haaste hyvinvointivaltion rahoitukselle .....	32
5.2	Liudentuvatko sosiaalisten riskien kategoriat? .....	33
5.3	Tulonsiirtojen viidakko .....	34
<b>6</b>	<b>Poikkeukselliset olot ja mahdollisuuksien ikkunat</b> .....	36
	<b>Liite: 1990-luvun laman ja vuoden 2008 jälkeisen finanssikriisin aikaiset sosiaalipoliittiset muutokset</b> .....	38



# 1 Institutionaalinen jatkuvuus

***”Ihmiset tekevät itse historiaansa, mutta he eivät tee sitä mielensä mukaan, he eivät tee sitä omavalintaisissa, vaan välittömästi olemassa olevissa, annetuissa ja perinnöksi jääneissä olosuhteissa. Kaikkien edesmenneiden sukupolvien perinteet painavat vuorenraskaina elävien aivoja”, kirjoitti Karl Marx vuonna 1852 esseessään Louis Bonaparten brumairekuun kahdeksastoista.<sup>1</sup>***

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa on painotettu instituutioiden merkitystä politiikkaa ehdollistavana tekijänä<sup>2</sup>. Aiemmin luoduilla instituutioilla on oma jatkuvuutensa, puhutaan institutionaalista jäykkyydestä. Kun järjestelmä on luotu, sillä on taipumus omaleimaisesti jatkaa olemassaoloaan ja ehdollistaa myöhempiä poliittisia valintoja. Kun Suomessa päädyttiin 1960-luvun alussa siihen, että Kansaneläkelaitos hoitaa yksittäisten sairauskassojen sijaan sairausvakuutusta, Kela-mallilla on menty siitä lähtien eikä mallin perusteita ole juurikaan haastettu. Kyseessä on siis vahva institutionaalinen jatkuvuus. Instituutiot muokkaavat yhteiskunnallisten toimijoiden havaintoja, näkemyksiä ja mahdollisia – ja ennen muuta mahdottomia – uusia toimintalinjoja.<sup>3</sup> Theda Skocpolin<sup>4</sup> mukaan ”politics create policies, policies also remake politics”, eli politiikka luo instituutiot ja instituutiot vaikuttavat puolestaan politiikkaan. Toisin sanoen yhteiskunnalliset voimasuhteet vaikuttavat tietyn sosiaalisen laitoksen kehittymiseen, mutta kun kyseinen instituutio on sitten luotu, sillä on oma takaisinkytkentänsä politiikkaan. Takaisinkytkennän raskaus vaihtelee. Muutama tekijä ovat erityisen raskauttavia.

<sup>1</sup> <https://www.marxists.org/suomi/marx-engels/1852/louis-bonaparten-brumairekuun-18/ch01.htm>.

<sup>2</sup> Esim. North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press; Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press; Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*; Streeck, F. & Thelen, K. (eds. 2004). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>3</sup> Douglas, M. (1987). *How institutions think?* London: Routledge.

<sup>4</sup> Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, s. 58.

Sosiaaliset ja sosiaalipoliittiset instituutiot ovat vallan varastoja. Niihin on varastoitu eillisen päivän valtaa kuten vaikkapa työeläke- tai työttömyysturvajärjestelmä. Sosiaalipoliittisia instituutioita ylläpitävät myös etujen saajien intressit. Jos eläkkeitä aiotaan leikata, eläkejärjestöt reagoivat, ja usein poliittisilta päättäjiltä tässä vaiheessa loppuu uskallus. Esimerkiksi käynee Juha Sipilän hallituksen päätös yhdistää yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki. Asian valmistelu oli jo Kelassa edennyt loppusuoralle, mutta viime hetkillä hallitus veti ehdotuksensa takaisin.

Vastaavasti Keski-Euroopassa junat seisovat heti, kun ensimmäiset ajatukset rautatieläisten eläkkeiden uudistuksesta tihkuvat julkisuuteen. Esimerkkinä vaikkapa Ranska, jossa presidentti Macron haluaisi korottaa eläkeikää, pidentää työuria sekä yhdenmukaistaa ja yhdistellä lukuisia eri eläkejärjestelmiä. Rautatieläisten pääammattiliitto CGT on vastustanut Macronin ja muiden uudistussuunnitelmia. Miksi eläkeuudistusten läpivieminen näyttää olevan erityisen vaikeaa Ranskassa? Miksi vaikkapa Ruotsissa ja Suomessa uudistukset on voitu toteuttaa ilman merkittäviä lakkoaloja?

Yksi oleellinen selitys liittyy kollektiivisen toiminnan logiikkaan. Amerikkalainen taloustieteilijä Mancur Olson julkaisi vuonna 1965 vaikutusvaltaisen teoksensa *The Logic of Collective Action*<sup>5</sup>. Olsonin teoria kuvaa hyvin sitä, miten sosiaalipolitiikka ei ole pelkästään rahan siirtoa taskusta toiseen. Sosiaalipolitiikka yhdistää ja erottaa ihmisiä. Se synnyttää sidoksia ihmisten välille. Jotkut sidokset ovat vahvoja, jotkut heikkoja. Sosiaalipolitiikka muovaa kollektiivisen toiminnan edellytyksiä.

Olson puhuu keskitetyistä ja hajanaisista intresseistä. Keskitetyt intressit liittyvät tilanteeseen, jossa jollakin ryhmällä on omat erityisetunsa puolustettavana. Erityisetu voi olla vaikkapa rautatieläisten oma eläkejärjestelmä, jota rautatieläisten ammattiliitto puolustaa. Hajanaisemmat ja epämääräisemmät intressit puolestaan koskevat tilannetta, jossa etuisuus kuuluu kaikille. Tällaisen laaja-alaisen etuisuuden puolustaminen on periaatteessa kaikkien yleinen intressi, mutta se ei ole kenenkään erityinen intressi. Sidokset ihmisten välillä ovat heikkoja, eikä ole selvärajaista "meitä", joihin hallituksen toimenpide kohdistuisi. Protestit jäävät puolitiehen.

Hallituksen on helpompi uudistaa laajoja, yhtenäisiä järjestelmiä kuin lukuisia erillisjärjestelmiä. Edellisten muuttaminen vaatii vain yhden päätöksen. Lukemattomien erillisjärjestelmien uudistaminen on huomattavasti tuskaisempi poliittinen prosessi. Järjestelmiä vahditaan ja puolustetaan vahvoin sidoksin ja keskitetyin intressein. Tällaisiin tilanteisiin sisältyy usein myös erilaisia vetoaikoita<sup>6</sup>, joissa jokin ryhmä voi käyttää

5 Olson, M. (1965). *The Logics of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

6 Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

vetomahdollisuutta ja estää uudistuksen. Suomessa oli aiemmin voimassa määrävähemmistösäännöstö, jolla 1/3:n vähemmistö eduskunnassa saattoi äänestää lain lepäämään yli vaalien, mikä yleensä merkitsi lain hylkäämistä.

Institutionaalinen jäykkyys vaikeuttaa muutoksia. Eräällä tavalla se toimii fysiikasta tutun massan hitauden lain mukaisesti: kun massa saadaan liikkeelle, se jatkaa omalla voimallaan samalla liikeradalla. Suunnan muuttamiseksi tarvitaan suhteellisen suuri toiseen suuntaan vaikuttava voima. Tämä institutionaalisen ”massan hitaus” vaikuttaa siihen, että järjestelmillä on oma polkuriippuvuutensa. On helpompi tehdä sellaisia polkuriippuvia pieniä muutoksia, jotka eivät näkyvästi muuta systeemin toiminnan logiikkaa. On esimerkiksi helpompi jäädyttää etuja parantavat indeksit kuin leikata etujen tasoja tietyllä euro-määrällä. Jäädytetty indeksi tekee likaisen työn.

## 1.1 Muutosten muodot

Jos instituutiot ovat jäykkiä, miten muutos sitten on mahdollinen. Politologisissa tutkimuksissa on pohdittu paljon institutionaalisen muutoksen mahdollisuutta ja muutoksen edellyttämiä politiikkatoimia. Peter Hall<sup>7</sup> erottaa kolme eri asteista institutionaalista muutosta. Ensimmäisen asteen muutoksissa on kyse tasoleikkauksista. Tällöin pelkästään instrumenttia säädetään pienemmälle, mutta politiikan tavoitteet ja perusajatukset eivät muutu. Toisen asteen muutoksissa instrumenttia ja sen käyttötapaa muutetaan. Kolmannen asteen muutokset toteuttavat kaksi ensimmäistä ja sen lisäksi vielä politiikan tausta-ajatukset muuttuvat. Ensimmäisen asteen muutos voisi olla vaikkapa kansaneläkeindeksin jäädyttäminen. Toisen asteen muutos voisi olla vaikkapa työeläkeuudistus, jossa työeläkkeen karttumaa muutetaan, mukaan tulee eläkkeen määrään vaikuttava elinaikakerroin ja eläkeikä sidotaan elinajanodotteeseen. Kolmannen asteen uudistusta sopinee kuvaamaan vaikkapa Ruotsin suuri 1990-luvun eläkeuudistus, jossa vanha järjestelmä romutettiin ja tehtiin täysin uusi ja täysin eri perustalle rakentuva eläketurva.

Niin Hallin erottelu kuin jako polkuriippuvien ja systeemiä muuttavien uudistusten välillä voi olla ensi silmäyksellä selvä ja houkutteleva. Lähempi tarkastelu osoittaa asian problemaattisuuden. Useat sosiaalipoliittiset uudistukset ovat asteittaisia, ja tämän johdosta vaikutukset ovat usein hitaita. Ajan huomioiminen voi muuttaa kuvaa leikkausten vakaussasteesta. Leikkaus, joka tässä ja nyt vaikuttaa mitättömältä, voi aikaa myöden olla

<sup>7</sup> Hall, P. (1993). 'Policy Paradigm, Social Learning and the State, the Case of Economic Policy in Britain'. *Comparative Politics*, Vol 25 (3), 275–96.

merkittävä ja voi muuttaa koko järjestelmän luonteen. Tämän vuoksi asioita, uudistuksia ja niiden seurausvaikutuksia on pyrittävä arvioimaan hivenen pidemmällä perspektiivillä.

Poliittisen strategian kannalta yleensä sellaiset sosiaalipolitiikan leikkaukset, joiden vaikutus ajoittuu pidemmälle aikavälille ja jotka ovat polkuriippuvuuden mukaisia, ovat helpompia kuin sellaiset leikkaukset, joiden vaikutukset näkyvät ja tuntuvat välittömästi. Hallitukset pyrkivätkin vastarinnan minimoimiseksi soveltamaan tällaista ”isoisä/isoäiti”-strategiaa, jossa vaikutukset siirretään tuleville sukupolville nykyisten edunsaajaryhmien nauttiessa entisen kaltaisia etuja. Edellä kuvattu yritys eläkkeensaajan ja yleisen asumistuen yhdistämisestä olisi voinut onnistuakin, jos uudistukseen olisi siirrytty vuosiluokka kerrallaan.

Toisen, ehkä kiintoisamman tavan tarkastella institutionaalisten muutosten poliittista taustaa tuo Jakob Hackerin<sup>8</sup> nelijako. Hacker puhuu poliittisesta ajalehtimisestä (drift), kerrostamisesta (layering), muuntamisesta (conversion) ja poistamisesta / korvaamisesta (elimination/replacement). Ensimmäinen, poliittinen ajalehtiminen viittaa tilanteeseen, jossa ei ole tehty tai saatu aikaan tietoisia päätöksiä, mitä tehdään. Maailma muuttuu omalakisesti. Tanskan eläkejärjestelmä on tästä hyvä esimerkki. Maan hallitus ei koskaan saanut aikaiseksi päätöstä Ruotsin tai Suomen kaltaisesta lakisäätteisestä työeläkkeestä. Tämän seurauksena eri ammattiliitot, vahva metalliliitto ensimmäisenä, neuvottelivat itselleen työmarkkinapohjaiset lisäeläkkeet. Toinen esimerkki voisi olla Suomen sote-uudistus, jossa uhkaa käydä niin, että poliittisen ratkaisun viivästyessä muut toimijat tekevät omat ratkaisunsa ja muuttavat järjestelmää. Ajalehtimisen ei välttämättä tarvitse johtaa tietoisia poliittisia päätöksiä huonompiin tuloksiin – onhan Tanskan eläkejärjestelmä toistuvasti valittu maailman parhaaksi. Sote-uudistuksesta on vaikea sanoa vielä mitään.

Kerrostaminen kuvaa tavanomaista sosiaalipoliittista uudistustoimintaa. Entisen päälle lisätään jotain. Se voi olla erityiskorvaus tai jokin muu lisäetu tietyille ryhmälle. Hallin jaotelussa tämä olisi kaiketi ensimmäisen asteen muutos. Muuntamisesta taas on kyse silloin, kun järjestelmän ulkokuori säilyy, mutta kuoren takana tehdään muutoksia. Suomen työeläkejärjestelmän muutokset kuvannevat hyvin, mistä muuntamisessa on kyse. Neljäs uudistamisen tapa on poistaminen / korvaaminen. Institutionaalisten jatkuvuuksien vuoksi tämä yleensä on kaikkein vaikein toteuttaa, mutta ruotsalaiset osoittivat, että sekin tuki on mahdollista.

8 Hacker, J. (2004). 'Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment', teoksessa Streeck & Thelen (eds. 2004), s. 40–82.

## 1.2 Poikkeuksellisissa oloissa isot ja vaikeatkin muutokset ovat mahdollisia

Poikkeuksellisessa tilanteessa institutionaalinen jäykkyys sulaa, järjestelmää voidaan muokata, antaa sille uusi suunta, jopa kumota se ja rakentaa uutta tilalle. Tilanteita, jotka avaavat mahdollisuuksia uusille ratkaisuille, ovat esimerkiksi sodat, suuret lamat ja luonnonkatastrofit. Nyt myös pandemia koronaviruksen myötä on sulattamassa vallitsevia jäykkyyksiä. Mahdollisuuksia on entistä enemmän tehdä myös systeemiä ja polkuriippuvuusia muuttavia Hallin kolmannen asteen uudistuksia tai Hackerin kuvaamia poistamisia ja vanhan korvaamisia kokonaan uudella.

Tarkastelen tässä historiallisessa katsauksessa, miten poikkeukselliset olot ovat vaikuttaneet sosiaalipolitiikan kehitykseen meillä ja muualla. Lähdän liikkeelle katsauksella siihen, miten sodat, poikkeuksellisista oloista kauheimmat, ovat mahdollistaneet uudistuksia tai pakottaneet niihin (Jakso 2). Tämän jälkeen seuraa jakso 3 talouskriisien vaikutuksista. Jakso 4 kuvaa lyhyesti pandemioiden hoitokeinoja ennen ja nyt. Jaksossa 5 pohdin yhteiskunnan muutoksen mahdollisesti aiheuttamia muutoksia. Viimeisessä jaksossa käsittelem eri asteisten uudistusten mahdollisuutta sosiaaliturvauudistuksessa.

## 2 Sotien monenlaiset sosiaalipoliittiset sivuvaikutukset

*Sven Dufva...väntade på bättre tid – och så bröt kriget ut<sup>9</sup>*

Kauheuksistaan huolimatta sodilla on ollut merkittäviä myönteisiä vaikutuksia hyvinvointivaltioiden kehkeytymiseen ja laajentumiseen. Sodilla on ainakin neljänlaisia sosiaalipolitiikkaa laajentavia vaikutuksia. Ensinnäkin valmistautuminen sotaan ja sotaponnistelu nielevät varoja. Siksi verotusta täytyy nostaa. Sodan loputtua ei useinkaan palata alemmalle verotasolle tai aiempiin verotuksellisiin käytäntöihin. Lisääntyneet tulot voidaan käyttää rauhanomaisiin tarkoituksiin. Toisekseen sodat jättävät jälkeensä sotaaleskiä, -orpoja ja -invalideja, joista täytyy pitää huolta. Sosiaalipoliittisten toimenpiteiden tarve lisääntyy. Tarpeeseen vastaamista helpottaa sota edeltänyttä verotusta korkeampi verotuksen taso. Kolmanneksi sota toista valtiota vastaan yleensä yhdistää kansakuntaa ja vahvistaa sisäistä solidaarisuutta. On myös viitattu yhteiseen rintamakokemukseen, aseveljeyteen (*Waffenbrüderschaft*, brother in arms). Sisällissodat puolestaan edellyttävät toimia, joilla kansakunnan eheyttä yritetään palauttaa. Neljänneksi ulkoisella uhkalla on perusteltu myös väestöpoliittisia pyrkimyksiä väestön lisäämiseksi ja väestön terveyden parantamiseksi.

---

<sup>9</sup> Runeberg, J.L. (1976 [1848]) *Fänrik Ståls sägner*. Helsingfors: Söderström, s. 52.



## 2.1 Verotus

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin historiaa kirjoitettaessa katset yleensä kääntyvät Ruotsiin. Historiallisissa töissä<sup>10</sup> ruotsalaisen hyvinvointivaltion (joka tutkimusgenressä on ollut The Welfare State) historia on kirjoitettu sosiaalidemokratian voittokulkuna. Näkemys on perusteltu sikäli, että sosiaalidemokraatit olivat yhtäjaksoisesti hallitusvastuussa vuodesta 1932 aina vuoteen 1973 saakka. Näkemys on kuitenkin perspektiiviltään liian lyhyt. Pohja Ruotsin kehitykseen luotiin paljon aiemmin. 1500-luvun puolivälissä nimittäin aloitettiin väestökirjanpito. Tuolloin tavoitteena oli valtion tulojen lisääminen ja sotaväen ottojen tehostaminen. Väestökirjanpidolla voitiin selvittää, mistä saataisiin sotilaita, ja verotuksella kerättiin varat sodankäyntiin. Samalla valtionhallintoa tehostettiin, mikä oli edellytys myöhempien uudistusten läpiviemiseksi yhtäläisesti koko valtakunnassa.

Ruotsi ei ole poikkeus. Kaikki sotaa käyvät valtiot kasvattavat mandaattiaan verotulojen keräämisessä. Maailmansotien aikana useissa liittovaltioissa keskushallinto ulotti verotusoikeuttaan osavaltioiden yli kerätäkseen tarvittavat varat sotimiseen. Sodan jälkeen ei yleensä palattu aiemmalle alemmalle verotasolle, minkä seurauksena valtioilla olikin ”ylimääräistä” rahaa kehittää sosiaaliturvaa. Näin kävi myös Suomessa. Vuonna 1938 verojen osuus bruttokansantuotteesta oli 14,9 prosenttia ja vuosikymmen myöhemmin lähes kaksinkertainen (27,2 %). 1950-luvulla osuus laski vähän, mutta ei koskaan alle 22 prosentin.<sup>11</sup> Sodan luoma poikkeuksellinen tilanne salli verotuksen nostamisen aiempaa merkittävämmälle tasolle. Sodan jälkeen ei kuitenkaan palattu aiemmalle tasolle. Kyseessä on samankaltainen hysteresis-ilmiö kuin työttömyydessä.

Useissa maissa verotukseen tehtiin merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Australia on liittovaltio. Toiseen maailmansotaan saakka liittovaltiolla ei ollut verotusoikeutta osavaltioiden yli. Maan osallistuminen maailmansotaan vaati lisävaroja, ja liittovaltion verotusoikeutta poikkeuksellisesti laajennettiin niin, että se koski myös yksittäisiä osavaltioita. Sodan jälkeen liittovaltion verotusoikeus jäi voimaan, minkä pohjalta voitiinkin rahoittaa sosiaaliturvan uudistuksia.<sup>12</sup>

10 Esim. Stephens, J. (1979). *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: MacMillan; Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul; Esping-Andersen, G. (1985). *Politics Against Markets. The Social Democratic Way to Power*. Princeton: Princeton U.P.; Esping-Andersen (1990). *The Three World of Welfare Capitalism*. Oxford: Blackwell.

11 Flora, P. (1983). *State, Economy, and Society in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, s. 262.

12 Lloyd, C. & Battin, T. (2018). 'Reinforcements for the Wage-Earners' Welfare State: the Effects of the Two World Wars on Australia's Model of Welfare', teoksessa Obinger, H., Petersen, K. & Starke, P. (eds.) *War & Welfare. Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, s. 230–259.

Tätä taustaa vasten omana mielenkiintoisena vertailukohtana on Euroopan unioni. Jos EU käyttää koronapandemian hoitoon veroluonteisesti jäsenvaltioilta kerättyjä maksuja, järjestelmästä voi tulla pysyvä kuten kävi Australiassakin.

## 2.2 Sodasta kärsineiden auttaminen luo pohjaa sosiaaliturvan kehittämislle

Pariisissa, muutaman sadan metrin päässä Seinejoesta, sijaitsee mahtipontinen *Hôtel des Invalides*, jota 1600-luvun loppupuolella käytiin rakentamaan sodassa vammautuneiden sotilaiden sairaalaksi ja hoitokodiksi. Vuodesta 1792 vuoteen 1815, vallankumous-sodista Napoleonin sotiin, lähes kolme miljoonaa ranskalaista miestä osallistui sotimiseen. Vuoden 1793 sotainvalidilait takasivat eläkkeen sotainvalideille ja sotaleskille. Useissa maissa sodasta kärsineiden auttaminen antoikin sysäyksen varhaisen sosiaalipolitiikan kehittämislle.

Yhdysvallat tarjoaa kuvaavan esimerkin. Ensinnäkin maan vapaussota itsenäisyydestä Englantia vastaan (1775–1783) loi kansallisen identiteetin ja muutti perinteistä ajatus-tapaa sosiaalisista vastuista. Englannin köyhäinhuololakein mukaisesti vastuu köyhien ja työkyvyttömiin hoidosta oli paikallisella tasolla. Sotapakolaiset ja -invalidit rasittivat paikallista taloutta siinä määrin, että paikallinen köyhäinhuolto joutui ongelmiin. Asiaa käytiin korjaamaan lainsäädännöllisesti. Ensimmäinen laki sotilaseläkkeistä säädettiin jo toisena sotavuotena (1776)<sup>13</sup>. Sota siis sysäsi liikkeelle ajatustavallisen siirtymän kohti valtion vastuuta. Valtio otti vastuun sotainvalideista ja myöhemmin (1836) sotaleskistä.

Sisällissota (1861–1865) on toinen esimerkki. Sisällissota on ollut massiivisin sota Yhdysvaltojen historiassa. Toisin kuin itsenäisyyssota, se repi maan kahtia ja kylvi suurta tuhoa. Sodan aikana sotainvalidilakeja laajennettiin koskemaan sekä Pohjoisvaltioiden että Etelän konfедераatiossa palvelleita sotilaita ja heidän perheitään.<sup>14</sup> 1900-luvun alussa Yhdysvaltojen liittovaltion budjetista peräti kolmasosa meni erilaisiin sisällissotaan liittyviin eläkkeisiin, joilla yritettiin sekä auttaa sodan uhreja mutta myös luoda kansallista yhtenäisyyttä.

Myös Suomesta löytyy edellä kuvatun kaltaisia kehityspiirteitä. Sisällissodan jälkeen täytyi yrittää löytää keinoja kansakunnanyhtenäisyyden saavuttamiseksi. Suomessa maatalouspolitiikka valittiin tällaiseksi keinoksi. Lex Kallion nimellä kulkeva maanlunastuslaki (1922)

13 Quadagno, J. (1988). *The Transformation of Old Age Security. Class and Politics in the American Welfare State*. Chicago and London: The University of Chicago Press, s. 24–34.

14 Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, s. 102–107.

oli yksi näistä. Tämän pakkolunastuslain mukaan vuonna 1918 maansa lunastaneet torpparit saivat oikeuden hankkia lisämaita, jotta heidän pientilansa tulisivat elinkelpoisiksi. Laki salli myös maaseudun maattomien hankkia maata viljeltäväkseen. Vastaavalla tavalla talvisodan jälkeinen pika-asutuslaki (1940) ja toisen maailmansodan jälkeinen maanhankintalaki (1945) olivat poikkeustoimia, joilla pyrittiin takaamaan sodasta kärsineiden toimeentulo ja samalla vakauttamaan kansakunta.<sup>15</sup> Sodan jälkeinen poikkeuksellinen tilanne mahdollisti pakkolunastukset, jotka muissa oloissa eivät olisi menneet läpi. Samalla maareformit vahvistivat Suomen agraarista luonnetta ja maatalouden pientilavaltaisuutta. 1900-luvun alussa alle 10 peltohehtaarin tilojen osuus oli 59 prosenttia, ja Lex Kallion jälkeen osuus oli 73 prosenttia. Tämä osuus kohosi toisen maailmansodan jälkeisen asutuspolitiikan seurauksena 76 prosenttiin<sup>16</sup>.

Maatalousreformit vahvistivat myös Maalaisliiton yhteiskunnallista ja poliittista valtaa, mikä valottaa poikkeuksellisissa oloissa tehtyjen ratkaisuiden kauaskantoisuutta ja laajoja yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia. Lex Kallio oli kuitenkin vain yksi monista sisällissodan jälkeisistä yrityksistä taata yhteiskuntarauha. Nopeassa tahdissa säädettiin oppivelvollisuuslaki, työsopimuslaki ja sosiaalihuoltolaki (kaikki vuonna 1922) ja kaksi vuotta myöhemmin työriitojen sovittelulaki (1924).

## 2.3 Sotien jälkeinen solidaarisuuden eetos

Toinen maailmansota toimi monessa maassa sosiaalipoliittisen rakennustoiminnan vedenjakajana. Yhtäällä on viitattu edellä kuvattuihin tarve- tai kysyntätekiijöihin (sodasta kärsineet) ja siihen, että valtion verotusoikeuden laajentaminen antoi resursseja vastata tähän kysyntään ja avuntarpeisiin.

On myös esitetty, että toisen maailmansodan yhteiset kärsimykset loivat solidaarisuuspohjaa hyvinvointivaltion rakentamiselle<sup>17</sup>. Tunnetuin esimerkki lienee William Beveridgen vuonna 1942 julkaisema *Social Insurance and Allied Services*. Tuossa laajaa huomiota saaneessa raportissa lordi Beveridge tiivisti ne periaatteet, joiden varaan sodan jälkeinen Britannia sosiaalipoliittikaansa rakensi. Raportissa hahmotettiin kansanvakuutuksen (*National Insurance*) ja kansallisen terveydenhoidon (*National Health Service*) periaatteet, joihin sisältyi lupaus, että kaikkien sodanaikaiset uhraukset kompensoitaisiin. Raportissa oli sekä vahva moraalinen eetos että käytännön ratkaisuehdotuksia saarivaltakunnan

15 Kettunen, P. (2018). 'Wars, Nation, and the Welfare State in Finland', teoksessa Obinger, H., Petersen, K. & Starke, P. (eds.) *War & Welfare. Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, s. 260–289.

16 Hjerpe, R. (1990). *Kasvun vuosisata*. Helsinki: VAPK, s. 53.

17 Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin s. 81–84.

sosiaalipolitiikan tulevaisuudeksi. Beveridgen raportti inspiroi myös monia muita maita vastaavaan sodanjälkeisen yhteiskuntapolitiikan suunnitteluun – esimerkiksi Norjassa Beveridgen raportilla oli vaikutus universalismin laajentumiseen.<sup>18</sup> Robert E. Goodin ja John Dryzek<sup>19</sup> argumentoivat voimakkaasti sen puolesta, että hyvinvointivaltion universalismi juontuisi sodan aikaisten riskien jakamisesta kummunneesta solidaarisuudesta. Sodan poikkeuksellisuus avasi uusia näkökulmia yhteiskunnan kehittämiseen, ja yhteiset rintamkokemukset synnyttivät solidaarisuutta yhteiskuntaryhmien välille. Laajentuva sosiaaliturva oli tuon solidaarisuuden ilmentymä.

Ilmiö oli nähtävissä meilläkin. On esitetty, että yhteiset rintamkokemukset loivat luottamusta ja yhteenkuuluvuutta. Aseveliakselia on pidetty monen suomalaisen uudistuksen takana. Esimerkkinä on käytetty Päiviö Hetemäkeä ja Niilo Hämäläistä ja heidän yhteisiä rintamkokemuksiaan Lapin sodassa. Suomalaisen tulopolitiikan ja sopimustyhteiskunnan rakentuminen on usein liitetty heidän yhteisiin sotakokemuksiinsa. Tällaisen Kokoomuksen ja SDP:n välisen aseveliakselin merkitys on myös kiistetty<sup>20</sup>, mutta ainakin paikallisella tasolla sillä on katsottu olleen merkitystä.<sup>21</sup>

Sota muuttaa entisiä institutionaalisia rakenteita. Edellä kuvatut uudet ajatusmuodot ja uudet näkemykset voivat suunnata jälleenrakennuksen kokonaan uuteen suuntaan. Suomen kansaneläke on oiva esimerkki tästä. Juuri ennen toista maailmansotaa (vuonna 1937) Suomessa hyväksyttiin ensimmäinen kansaneläke. Se oli täydellisesti vakuutusmaksuihin perustuva ja täysin rahastoitu maksuperusteinen (*defined contribution*) järjestelmä. Jokainen työkäinen suomalainen maksoi Kansaneläkelaitoksessa olevalle henkilökohtaiselle tililleen eläkevakuutusmaksuja. Eläkkeen suuruus riippui tillille karttuneen pääoman määrästä. Tarkoitus oli, että vuosiluokka kerrallaan tulisi oikeutetuksi eläkkeeseen. Eläkejärjestelmän kypsyäsaika oli 40 vuotta, mikä merkitsi sitä, että vasta 1970-luvun lopulla eläkkeet olisivat olleet täysimääräisesti maksussa. Rahastot menettivät sodan aikana ja sodan jälkeen merkitystään. Laki kumottiin vuonna 1956 ja tilalle rakennettiin ns. uusi kansaneläke, jonka piiriin tulivat kaikki suomalaiset, olivatpa he maksaneet vakuutusmaksuja tai eivät. Uusi järjestelmä oli siis universaali, verorahoin rahoitettu etuusperusteinen (*defined benefit*) jakojärjestelmä. Eläkepolitiikan taustafilosofia oli tyystin muuttunut. Vanha oli kumottu ja uusi rakennettu tilalle kokonaan uuden ajattelutavan varaan.

18 Hatland, A. (1992). *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovspøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 67–68.

19 Goodin, R. & Dryzek, J. (1987). 'Risk-Sharing and Social Justice: The Motivational Foundations of the Post-War Welfare State, teoksessa Goodin, R. LeGrand J. (eds.) *Not Only for the Poor: the Middle Classes and the Poor*. Oxon: Routledge, s. 37–36.

20 Julkunen, R. & Vauhkonen, J. (2006). 'Suomalainen ihme', teoksessa Saari, J. (toim.) *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, s. 289–319

21 Kettunen (2018).

## 2.4 Vihollinen ja sodan uhka väestöpolitiikan alullepanijana

***”...20 vuotta sitten talvisodan tappio täälläkin tunnukset: ‘meitä on liian vähän’, ‘neljäs lapsi isänmaalle...’ Aktiivinen toiminta perheiden hyväksi pusertui esiin painostavien pilvien alta.”<sup>22</sup>***

Perhepolitiikasta keskusteltaessa silmämääränä nykyisin on lapsiperheiden toimeentulo ja lapsiköyhyys<sup>23</sup>. Toki nämä teemat olivat esillä jo perhepoliittisten toimien alkuvaiheessa, mutta usein perusteet olivat paljon raadollisemmat. Ranska oli ensimmäinen teollistunut maa, jossa käytiin maksamaan lapsilisiä (1938). Motivaationa oli lapsiluvun ja maan väkiluvun kasvattaminen. Olihan Ranska joutunut suuremman itäisen naapurinsa jalkoihin useampaan otteeseen. Itäisen naapurin pelko oli osaltaan edesauttamassa Suomen väestöpoliittisia pyrkimyksiä. Heti talvisodan jälkeen perustettiin Väestöliitto (1941). Taus-tavire oli vahvan pronatalistinen: isänmaa tarvitsee enemmän lapsia.

Pelkkä väkimäärä ei riitä. Menestykselliseen sotimiseen tarvitaan sotakuntoisia nuorukaisia. Siksi terveen kansakunnan luominen ei pelkästään ole ollut filantrooppien asia, vaan nuorten terveyden kohottamista on perusteltu ja vaadittu myös militaristisista lähtökohdista. Esimerkiksi buurisodat (1880–1902) paljastivat englantilaisten nuorukaisten heikon terveyden: 40 prosenttia alokkaista oli niin sairaita, että he eivät kelvanneet antamaan henkeään imperiumin puolesta Transvaalissa. Havainnon seurauksena terveydenhuoltoa parannettiin ja lasten ravitsemukseen alettiin kiinnittää enemmän huomiota.<sup>24</sup>

Vastaavalla tavalla ensimmäisen maailmansodan jälkeen Saksassa nähtiin, että Versaillesin rauha oli uhka Saksan kansan tulevaisuudelle. Katsottiin, että kansan selkäranka, *Volkkörper* oli vaarassa katketa. Siksi tarvittiin perhepoliittisia toimia sekä syntyvyyden lisäämiseksi että kansakunnan laadun parantamiseksi, mikä myöhemmin johti vahvoihin rotubiologiisiin oppeihin perustuvaan eugeniikkaan.<sup>25</sup>

22 Kuusi, P. (1968). *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo & Helsinki: WSOY, s. 178.

23 Pekka Kuusi (1968, s. 180) ”Pohjois- ja Koillis-Suomen pienviljelijäperheissä, missä Ryysyrannan ja Putkinotkon tapaan yhäkin oli puutetta kaikesta muusta paitsi lapsista, niissä lapsilisärahat lankesivat mannana taivaasta isoavaan maahan.”

24 Obinger, H., Petersen, K. & Starke, P. (2018). ‘Introduction: Studying the Warfare-Welfare Nexus’, teoksessa Obinger & al. (eds. 2018), s. 3.

25 Weidling, P. (1990). ‘Eugenics and the Welfare State during the Weimar Republic’, teoksessa Lee, W. & Rosenhaft, E. (eds.): *State, Social Policy and Social Change in Germany 1880–1994*. Oxford: Berg, s. 134–163.

### 3 Suuret talouslamat suunnan muuttajina... tai sitten polkuriippuvuuden vahvistajina

*“When the Great Depression of the 1930s swept across the Western industrial democracies, it undermined classical orthodoxies of public finance. Economic crisis called into question the predominant conviction that government should balance its budget, maintain the gold standard and let business re-equilibrate of its own accord during economic downturns... Out of the traumas of the 1930s came new political and theoretical understandings.”<sup>26</sup>*

Edellä olevan jakson 2 tarkoituksena oli kuvata, miten sodat, sotiin valmistautuminen, soti-  
minen ja sotien jälkeinen jälleenrakennus murtavat vanhoja polkuriippuvuuksia, institutio-  
naalisia jatkuvuuksia ja niihin liittyviä yhteiskunnallisia valtasuhteita ja avaavat mahdolli-  
suuksia uudentyypiseen yhteiskuntapoliittiseen ajatteluun. Vastaavalla tavalla, tosin ehkä  
vähemmän dramaattisesti toimivat talouslamat, jotka murtavat vanhoja ajat usmalleja,  
toimintatapoja ja luovat uutta. Schumpeterin hengessä voidaan puhua luovasta tuhosta<sup>27</sup>.  
1930-luvun laman ja Keynesin magnum opuksen *The General Theory of Employment,  
Interest and Money* myötä taloustieteen paradigma muuttui<sup>28</sup>. Talouslamoilla voi tosin olla  
myös aiempia politiikkakäytäntöjä vahvistava vaikutus, kuten kävi Ruotsissa 1930-luvulla.

26 Weir, M. & Skocpol, T. (1985). ‘State Structure and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States’, teoksessa Evans, P. & Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 107.

27 Ks. esim. Andersen, E. (2009). *Schumpeter’s Evolutionary Economics*. London: Anathem Press.

28 Kyenes, J., M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: MacMillan; Weir, M. & Skocpol, T. (1985). ‘State Structure and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States’, teoksessa Evans, P. & Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 107–163

Myös Suomessa tapahtui paluuta juurille, visio agraarisesta Suomesta vahvistui. Yhdysvalloissa taas alkoi *New Deal* -ohjelman myötä uusi, progressiivisempi aikakausi.

### 3.1 Suuri lama 1930-luvulla: murroksia, muutoksia ja jatkuvuuksia

Kenties kaikkein tutkituin talouslama on 1930-luvun syvä lama Yhdysvalloissa. Myös laman sosiaalipoliittisia seurausvaikutuksia on Atlantin tuolla puolen tutkittu paljon. Jaksossa 2.2. kuvattuja sotaveteraaneihin, -invalideihin ja -leskiin kohdistuneita sosiaalipoliittisia järjestelmiä ei nimittäin koskaan onnistuttu Yhdysvalloissa poliittisista syistä laajentamaan koskemaan koko kansaa tai edes muita kuin sodasta kärsineitä. Siksi sosiaalipoliittiset uudistukset – ennen muuta eläkkeet ja sairausvakuutus – lähtivät 1910- ja 1920-luvulla liikkeelle yritys- tai ammattiliittopohjaisina järjestelminä.<sup>29</sup> Myös yksilöllisten vakuutusten rooli oli merkittävä. Lama paljasti näiden järjestelmien heikkoudet. Kun yritykselle tuli maksuvaikeuksia tai se ajautui konkurssiin, työntekijät jäivät vaille yrityksen tarjoamaa sosiaaliturvaa. Yrityskohtaisten järjestelmien haittapuoli oli, että ne estivät työvoiman liikkumista, mitä universaalit järjestelmät eivät samalla tavalla tee. Myös yksityiset vakuutukset osoittautuivat epäluotettaviksi vakuutusyhtiöiden maksuvaikeuksien vuoksi. Nämä samat ongelmat ovat aktualisoituneet koronaepidemian aikana.

Vuonna 1934 presidentti Franklin D. Roosevelt asetti *Economic Security* -komitean. Komitea tuotti kunnianhimoisen uudistusohjelman, josta osa toteutui. *American Medical Association* (AMA) käynnisti valtavan ja vaikutusvaltaisen kampanjan ohjelmaa vastaan. Yleistä terveysvakuutusta ei toteutettu tuolloin, eikä sitä ole koskaan sen jälkeenkään saatu toteutettua. Rooseveltin *New Deal* -ohjelma tuotti vuonna 1935 uuden sosiaaliturvalain (*Social Security Act*). Lailla otettiin käyttöön työttömyysvakuutus, ja se laajensi yleistä eläketurvaa ja leskien eläke-etuuksia, paransi tukea yksinhuoltajille ja köyhille lapsiperheille. Yleistä eurooppalaistyyppistä lapsilisäjärjestelmää ei tuolloin eikä muulloinkaan toteutettu. Siitä huolimatta vuoden 1935 *Social Security Act* on edelleenkin yksi Yhdysvaltojen suurimmista sosiaalipoliittisista uudistuksista, jonka kaikuja myös heijasteli 1960-luvulla presidentti Lyndon B. Johnsonin *The Great Society* -ohjelma.

Kun 1930-luvun lama iski Ruotsiin, maassa ei vielä ollut työttömyysvakuutusta. Työttömille oli perinteisesti järjestetty kunnallisia hätäaputoita. Suuren laman myötä työttömäksi jäätyään yhä suurempi joukko ihmisiä putosi tyhjän päälle. Laman taloudellista kurimusta

<sup>29</sup> Quadagno (1988); Quadagno, J. (2005). *One Nation Uninsured. Why the U.S. has No National Health Insurance?* Oxford: Oxford University Press.

lievennettiin laajentamalla hätäapua, ts. työttömyystöitä.<sup>30</sup> Ruotsissa lama siis vahvisti vallalla olevaa toimintalinjaa. Tästä ”vahingosta” alkoi tie, joka johti aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan, naapurimaan yhteiskunnallisen ajattelun kruununjalokiveen.

Työttömyysvakuutuksen aikaansaaminen kesti muutaman vuoden, ja se tuli voimaan vuonna 1934 ns. Gentin mallin mukaisena. Vahva metalliliitto oli asettunut vastustamaan yleistä ja yhtäläistä työttömyysvakuutusta.<sup>31</sup> Ruotsi on Suomen ja Tanskan kanssa niitä maita, joissa on pitäyditty Gentin mallissa.

Myös Norja lähti liikkeelle (1906) muiden Pohjoismaiden tavoin vapaaehtoisesta, subventoidusta mallista. Norjassa poliittiset reaktiot ja johtopäätökset suuren laman yhteydessä olivat toiset kuin naapurimaissa. Laman myötä vapaaehtoiset työttömyyskassat joutuivat talousahdinkoon ja valtion täytyi tukea niitä taloudellisesti yhä enemmän. Lopulta tämäkään ei riittänyt ja toimeentulotuesta (*fattigkasse*) tuli tärkein tuen muoto. Viimein valtion tuen varassa elävät kassat ”sosialisoitiin”. Gentin mallista luovuttiin vuonna 1938 ja luotiin yksi, yleinen työttömyysturvajärjestelmä.<sup>32</sup>

Siinä missä monissa maissa yhteiskunnallista ajattelua ja sosiaalipolitiikkaa suunnattiin uusille raiteille Yhdysvaltojen tapaan, Suomessa palattiin vanhaan ja vahvistettiin perinteistä yhteiskunnallista mallia. Sisällissodan jälkeisten maareformien seurauksena Suomessa oli paljon uusia pientiloja, joiden elinkelpoisuus riippui maatalouden ulkopuolelta saaduista metsä- ja muista kausiluonteisista töistä. 1930-luvun lama vahvisti näkemystä Suomesta pysyvästi agrarisena maana. Siksi siinä missä muualla jo vahvasti suuntauduttiin teollisuuteen ja tulevaisuuteen, vahvistettiin Suomessa maaseudun asutustoimintaa.<sup>33</sup> Poikkeukselliset olot vahvistivat vallalla olevaa yhteiskuntapoliittista ajatusmuotoa talonpoikaisesta Suomesta, kuten tapahtui myös sisällissodan ja toisen maailmansodan jälkeenkin.

## 3.2 Suuresta lamasta 1990-luvun kriisiin

Hyvinvointivaltioiden rakennuskauden katsotaan usein (virheellisesti) päättyneen 1990-luvun lamaan. Lama hidasti uudistustoimintaa, kenties muutti suuntausta mutta on

30 Weir, M. & Skockpol, T. (1985), s. 123–124.

31 Rothstein, B. (1990). 'Marxism, Institutional Analysis, and Working-Class Power: The Swedish Case'. *Politics & Society* 18 (3): 317–345.

32 Seip, A-L. (1981). *Om velferdsstatens Framvekst*. Oslo: Universitetsforlaget.

33 Kalela, J. (1989). *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: VAP, s. 108–112; Haatanen, P. (2017 [alkup. 1968]). *Suomen maalaisköyhälistö*. Helsinki: Into, s. 192–194.



liioiteltua sanoa, että hyvinvointivaltiollinen kehitys pysähtyi kokonaan. Poliitiikan tekemisen tavat kenties muuttuivat, kun siirryttiin suurista uudistuksista ja laajennuksista adaptaation, menojen kasvusta menojen hillintään, uudelleenpainotuksiin ja priorisointeihin. Siirryttiin kiitoksen etsimisestä moitteen välttämiseen.<sup>34</sup> Usein strategiana on ollut hallilaisittain ensimmäisen asteen tai korkeintaan toisen asteen muutokset, hackerilaisittain joko ajelehtiminen tai muuntaminen. Toki kumoamistakin on tapahtunut.

### 3.2.1 1990-luvun eläkepoliittisia uudistuksia Ruotsissa ja Suomessa

Useissa maissa tehtiin merkittäviä sosiaalipoliittisia uudistuksia, mutta on vaikea sanoa, missä määrin ne johtuivat nimenomaan talouslamasta ja missä määrin ne olivat seurausta muista tekijöistä. Esimerkiksi Ruotsin yleisen lisäeläkejärjestelmän (Allmänna tilläggspension, ATP) ongelmat olivat laajasti tiedossa jo 1970-luvulla, mutta sosiaalidemokraattien oli vaikea käydä purkamaan omaa luomustaan – myös ATP oli yksi kansankodin kruununjalokivistä. Lama ja Carl Bildtin johtama porvarillinen hallitus, joka otti uudistuksen läpiviedäkseen, mahdollisti uudistuksen poliittisen toteuttamisen. Sosiaalidemokraateille ATP:n purkaminen olisi ollut henkisesti ja poliittisesti paljon vaikeampaa. Olihan 1950-luvun lopulla käyty voittoisa ATP-taistelu sosiaalidemokraattisen narratiivin keskeisimpiä osia – myytti, jota puoluekokousten riiteissä vahvistettiin.<sup>35</sup>

Tuo Ruotsin eläkeuudistus on poikkeuksellinen siinä, että vanha järjestelmä romutettiin tyystin. Tilalle rakennettiin täysin uusi, ja täysin uusiin periaatteisiin pohjaava järjestelmä. Varsin anteliaasta etuusperusteisesta (defined benefit) järjestelmästä siirryttiin kohti eduiltaan huomattavasti kitsaampaa maksuperusteista järjestelmää. Tuo uudistus on hyvä esimerkki Jacob Hackerin mainitsemasta kumoamisesta ja korvaamisesta (elimination & replacement).

Samoihin aikoihin myös Suomessa uudistettiin eläketurvaa, mutta Ruotsia maltillisemmin. Järjestelmän perusrakenne säilyi mutta siihen tehtiin oleellisia muutoksia. Aluksi kansaneläkkeen pohjaosa poistettiin ja kansaneläke tuli kokonaan työeläkevähenteiseksi. On vähän makuasia ja määrittelykysymys, oliko tämä kolmannen asteen muutos tai kumoaminen ja korvaaminen. Kansaneläkkeen perusfilosofia muuttui: kaikkien universaalista etuudesta tuli työeläkevähenteinen. Jos asia halutaan nähdä dramaattisesti, voidaan sanoa, että kansalaisuus väistyi työperäisyyden tieltä. Näin tapahtui myös Ruotsissa. Toisaalta muutos ei Suomessa ollut kovin dramaattinen, sillä kansaneläkkeen pohjaosa oli aikojen saatossa menettänyt merkitystään. Vuoden 2017 eläkeuudistus sen sijaan oli suhteellisen selvä

34 Hyvä keskustelu on esim. Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press; Pierson, P. (ed. 2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford. Oxford University Press.

35 Lundberg, U. (2003). *Juvelen i kronan : Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.

järjestelmän muuntaminen, johon sisältyi eläkemenoja hillitseviä muutoksia: eläkeikä nostettiin, eläkkeiden karttumasäännöksiä muutettiin, eläkeikä seuraa elinajanodotetta, otettiin käyttöön työuraeläke jne.

Ruotsissa rikottiin institutionaalinen jatkuvuus, Suomessa seurattiin aiempaa polkua. Kummassakin maassa uudistusten poliittinen logiikka kuitenkin seurasi vanhoja latuja. Ruotsin ATP-uudistus vuonna 1959 oli syvästi poliittinen uudistus, jossa sosiaalidemokraattien mallia vastassa oli kahden porvaripuolueen mallit. Demarit voittivat yhdellä äänellä. Suomessa taas työeläkkeet sorvattiin työmarkkinavetoisiksi. Ruotsin 1990-luvun uudistuksessa poliittiset puolueet hahmottelivat mallit. Suomessa puolestaan työmarkkinaosapuolet asiantuntijoiden avustuksella hahmottelivat uudistusten suuntaviivat. Ei pelkästään sosiaalipoliittisilla instituutioilla vaan myös niiden uudistamisprosesseilla näyttää olevan oma polkuriippuva logiikkansa.

### 3.2.2 1990-luvun lama: hallittuja leikkauksia?

Vuoteen 1990 tultaessa Suomi, tuo pohjoismainen sosiaaliturvan perässähihtäjä, oli monessa suhteessa saavuttanut läntiset naapurinsa. Vuosikymmenen vaihde toi muutoksen sosiaalipolitiikan kehittämiseen. Vuosina 1992–1996 sosiaaliturvaa leikattiin merkittävästi. Leikkausten vuoksi menojen ennustettiin olevan vuosituhannen vaihteessa lähes yhdeksän prosenttia alemmalla tasolla kuin ilman leikkauksia. Matti Heikkilä totesi lama-analyyssissään hyvinvointivaltion hallitun leikkauksen olevan paras lääke hyvinvointivaltion säilymiseen.<sup>36</sup> Mitä nuo hallitut leikkaukset 1990-luvulla sitten olivat:

#### 90-luvun lama – tärkeimmät muutokset

- Aluksi etuuksien (työttömyys- ja eläketurva, lapsilisät, kotihoidontuki ja asumistuki) taso jopa nousi ennen lamaa sovittujen korotusten myötä, mutta tämän jälkeen alkoivat:
- Indeksijäädytykset (TEL-indeksin leikkaus 1993 ja sitten 1994–1995 jäädytys, KEL-indeksin jäädytys 1994–1995) sekä taitettu indeksi eläkeikäisille.
- Myös lukuisia etuusleikkauksia ja etuuksien saannin tiukennuksia samaan aikaan.
- Uudistuksia moniin etuusjärjestelmiin laman aikana ja heti sen jälkeen, etenkin työttömyysturvaa uudistettiin tiukemmaksi ja enemmän aktivoivaksi.

36 Heikkilä, M. & Uusitalo, H. (toim. 1997). *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvaleikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Helsinki: Stakes, s. 30.

- Etuuksien toimeenpanoa siirrettiin Kelalle.
- Asumistuen ja työttömyysturvan saannin ehtoja tiukennettiin heti laman jälkeen.
- Terveysturvan asiakasmaksujen osuus julkisten terveysturvan kustannuksista kasvoi läpi laman.
- Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksella oli vaikutuksia kuntien tuottamiin palveluihin.

1990-luvun laman hoitoon osallistui kaksi hallitusta. Esko Ahon keskustavetoinen ja Paavo Lipposen demarivetoinen hallitus. Kummassakin apupuolueena oli Kokoomus. Maalaisliiton/Keskustan perinteinen sosiaalipoliittinen linja on suosinut perusturvaetuuksia. Sen sijaan SDP on Kokoomuksen tavoin ollut kehittämässä ansiosidonnaisia etuuksia. Linjojen erilaisuus näkyy jossain määrin myös 1990-luvun leikkauksissa. Ahon hallitus leikkasi enemmän ansiosidonnaisia etuuksia, Lipposen hallitus puolestaan haki säästöjä perusturvaetuuksista.<sup>37</sup> Säästöjen seurauksena järjestelmän perusrakenne ei kuitenkaan oleellisesti ainakaan lyhyellä aikavälillä muuttunut. Leikkaukset olivat indeksijäädäyksiä ja justeeria etujen tasoissa. Yleensä käytettiin ensimmäisen ja toisen asteen muunnoksia. Joitain merkittäviä muutossuuntia lopputuotoksissa oli kuitenkin havaittavissa. Leikkaukset ensisijaisissa etuuksissa lisäsivät toimeentulotukiasiakkuuksia ja pidensivät asiakasjaksoja.

Raija Julkunen<sup>38</sup> tiivistää 1990-luvun lamapolitiikan sosiaalivakuutuksen kirkastamiseksi: ”1990-luvulla sosiaaliturvaklubien periaatteita ja sääntöjä selkiytettiin kahdessa suunnassa. Yhtäältä sosiaalivakuutuksen luonnetta ansiotulojen vakuutuksena kirkastettiin, toiseksi perusturva tehtiin tarveharkintaisemmaksi. Kansalaisuuteen nojaava syyperusteinen perusturva eli kansanvakuutus alkoi kutistua.” Julkusen näkemyksessä 1990-luvun sosiaalipoliittinen siirtymä vastasi Peter Hallin jaottelussa toisen ja kolmannen asteen reformin välille sijoittuvaa asteittaista muutosta.

### **Vuoden 2008 jälkeinen finanssikriisi ja sosiaalipoliittiset uudistukset**

Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeinen kansainvälinen lama, jonka ei pitänyt koskea Suomea, iski voimakkaasti Suomeen. Viennin ja kansantuotteen lasku vuonna 2009 oli jopa syvempi kuin 1990-luvun alussa. Lisäksi finanssikriisiä seurasi euroalueen velkakriisi, jonka seurauksena koko 2010-luvun taloudellinen kehitys jäi varsin heikoksi. Toisaalta työllisyys kehittyi 2010-luvulla suotuisammin kuin 1990-luvulla, jolloin Suomi kärsi pitkäaikaisesta suurtyöttömyydestä. Hitaan kasvun seurauksena Suomen julkisen sektorin tilanne

<sup>37</sup> Heikkilä & Uusitalo (1987) s. 214.

<sup>38</sup> Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino, s. 210.

oli kuitenkin vuonna 2019 eli ennen koronakriisin puhkeamista merkittävästi heikompi kuin ennen vuosien 1991 ja 2009 talouskriisejä. Kuten seuraavasta luettelosta ilmenee, vuoden 2008 finanssikriisin aikana on tehty paljon erilaisia muutoksia, mutta useimmilla niistä ei ole selvää yhteyttä talouskriisiin. Suurin uudistus oli vuoden 2017 eläkeuudistus, jolla silläkään ei ole suoranaista yhteyttä finanssikriisiin. Yhteenvetona voidaan todeta, että mitään merkittävästi polkuriippuvuudesta poikkeavia reformeja ei tehty. Sote olisi sellainen ollut, mutta eliminaation ja korvaamisen sijaan edettiin pitkälti ajalehtien, ilman valtakunnan tasoisia poliittisia päätöksiä. Kunnat ja yksityiset palvelutuottajat tekivät ta-  
hoillaan omia ratkaisuitaan.

### Vuoden 2008 finanssikriisi

- Ei lähellekään saman mittaluokan muutoksia sosiaalipolitiikassa kuin 1990-luvun lamassa
- Ei myöskään samassa määrin massatyöttömyyttä, vaan varsin maltillinen kasvu, ja terävä piikki lomautuksissa. Työttömyys kuitenkin melko samalla tasolla lähes koko 2010-luvun
- Perusturvaan 120 euron korotus vuonna 2012
- Vuoden 2017 eläkeuudistus
- Suojaosien käyttöönotto työttömyysturvaan ja asumistukeen kannustavuuden lisäämiseksi 2010-luvulla
- Indeksijäädetyksiä käytettiin myöhemmin 2010-luvulla
- Järjestelmän yksityiskohtia viilattu jatkuvasti

Vuoden 2008 finanssikriisistä alkaneen laman kurimus oli Suomessa syvä ja pitkäkestoinen. Negatiiviset sosiaaliset vaikutukset jäivät kuitenkin merkittävästi pienemmäksi kuin Euroopassa keskimäärin. Jos katsotaan taloudellisten vaikeuksien laajuutta, vaka-  
vuutta ja kohtaantumista, Suomessa ongelmia on ollut selvästi muuta Eurooppaa vähemmän. Suurimmissa vaikeuksissa meillä ovat yksinhuoltajat, alimpiin tuloryhmiin kuuluvat, maahanmuuttajat, työttömät ja ennen muuta kaikki perusturvan varassa elävät. Mutta vertaileva tutkimus kertoo, että myös näiden ryhmien vaikeudet ovat Suomessa useimpiin muihin EU-maihin verrattuna pienet.<sup>39</sup>

Pulma on vain siinä, että ihmiset elävät tässä ja nyt. Yleensä suomalaiset tekevät vertailuja oman maan muihin asukkaisiin – ei Suomen tilanteeseen 50 vuotta sitten tai Euroopan keskimäärään. Kansallinen tarkastelu eri ryhmien toimeentulosta puolestaan paljastaa,

39 Olafsson S., Daly, M., Kangas O. & Palme J. (eds. 2019). *Welfare and the Great Recession: a Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.

että valtakunta ei ole valmis, korjattavaa on, ja ovatpa eräät mittarit kehittyneet huonompaan suuntaan. Maan sisäiset vertailut kertovat oman tarinansa.

Vaikka PISA-tulokset ovat edelleenkin hyvät, pisteet ovat laskeneet ja alueelliset erot ovat kasvaneet. Vaikka sosiaalisen taustan merkitys sukupolvien välisessä tuloliikkuvuudessa on Suomessa muihin maihin verrattuna pieni, edelleen meilläkin lasten kouluttautuminen ja tulot ovat yhteydessä vanhempien sosiaaliluokkaan. Vaikka tuloerot ovat meillä kansainvälisesti katsottuna pienet, ne ovat olleet kasvussa. Vaikka lapsiköyhyysluvut ovat Suomessa Euroopan pienimpien joukossa, lisääntynyt köyhyys ja eriarvoisuus näkyvät lasten arjessa. Vaikka suomalainen palvelujärjestelmä toimii pääsääntöisesti hyvin, erilaiset alueelliset erot ja palvelukäytännöt tuovat mutkia matkaan. Vaikka Suomi on monessa suhteessa tasa-arvoisimpia maita, toisiinsa lomittuneet sosiaaliset kategoriat – ikä, etnisyys, alueellisuus, sukupuoli ja muut erot – rakentavat takamatkaa ja etuasemia yhteiskunnassa.

Nyt meneillään oleva koronakriisi vahvistaa näitä ”vaikka”-kategorioita<sup>40</sup>.

---

40 SOSTE (2020). 'Sosiaalibarometri 2020'; <https://www.soste.fi/sosiaalibarometri/sosiaalibarometri-2020/> [ladattu 29.6.2020].

## 4 Pandemiat muuttavat politiikkaa

### 4.1 Kulkutaudit eivät ole pelkkä terveysongelma

Kulkutaudit eivät ole pelkkä terveydellinen ongelma. Pandemioiden seuraukset ovat moninaiset. Välittömien terveysvaikutusten ohella taloudelliset vaikutukset (jakso 3 edellä) ilmenevät suhteellisen nopeasti. Poliittiset ja yhteiskunnalliseen ajatteluun vaikuttavat seuraukset tulevat vähän pidemmällä viiveellä (jakso 4.2.).

Edellinen suurimittainen epidemia espanjantauti, joka riehui maailmalla 100 vuotta sitten, paljasti terveydenhuollon ongelmat. Terveystieteiden tutkimus oli kuntien vastuulla. Säästäväisyysjärjestelmästä monet kunnat eivät olleet kunnanlääkäreitä pestanneet ja sairaalaverkosto oli liian harva vastaamaan tämän kulkutaudin aiheuttamiin haasteisiin. Sairastavuus ja kuolleisuus olivat suuremmat köyhemmissä kansankerroksissa. Heikompiosaisilla oli heikommat mahdollisuudet selvitä, mikä johtui useista päällekkäisistä kuormittavista tekijöistä. Syrjäseuduilla terveyspalveluita ei juurikaan ollut tarjolla. Tautia hoidettiin konjakilla, kamferitypoilla, saunalla ja tervalla. Missä taas muitakin palveluita oli tarjolla, varattomuus esti niiden käytön. Puutteelliset asumisolot, aliravitsemus ja muut mahdolliset sairaudet altistivat espanjantaudille ja heikensivät mahdollisuuksia selvitä taudista.<sup>41</sup>

Koronapandemian kohdalla pelättiin tehohoitoa paikkojen riittävyyttä. Hoitopaikkojen riittävyys ei kuitenkaan Suomessa muodostunut ongelmaksi. Ongelmaksi muodostui pandemian aiheuttama talouslama ja sen myötä räjähdysmäisesti nousseet työttömyys- ja lomautusluvut. Talouden toimivuuden turvaamiseksi eri maiden hallitukset tekivät lisäbudjetteja. Suomessa Sanna Marinin hallituksen lisätalousarvio vuodelle 2020 lisäsi valtion menoja 4,1 miljardia. Summa koostuu erilaisista talouden tukipaketeista ja lisääntyneistä tulonsiirroista.

41 Linnanmäki E. (2005). Espanjantauti Suomessa. Influenssapandemia 1918–1920. Helsinki: *Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Bibliotheca Historica* 95; Linnanmäki, E. (2006), 'Historian influenssapandemiat', *Duodecim*, 122: s. 2023–31.

Siinä missä espanjantaudissa asianmukainen hoito ja hoitopaikkojen riittävyys olivat ongelma, paljasti koronapandemia puutteita suomalaisessa toimeentuloturvajärjestelmässä. Monet lomautetuista ja työttömistä putosivat useimpien yrittäjien tapaan Kela-perusteisen perusturvan varaan tai monien freelancereiden yms. tapaan toimeentulotuelle. Viikoilla 13–15 Kelaan tulleiden työttömyysturvahakemusten määrä oli yli kolminkertainen vuoden 2019 vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Hakemustulvat aiheuttivat viivästyksiä sekä Kelan että työttömyyskassojen maksuissa. Yrittäjien tilannetta helpotettiin väliaikaisilla työttömyysturvajärjestelyillä, jotka takasivat heille mahdollisuuden saada työttömyyskorvausta. Niin ikään palkatta työstä poissa oleville järjestettiin oma väliaikainen tukimahdollisuutensa.

Suomen tapaan useimmissa muissakin maissa yrittäjien ja itsensä työllistäjien sosiaaliturva on heikompaa kuin normipalkansaajien. Sama pätee työmarkkinoiden ulkokehäläisiin, ns. prekariaattiin. Näiden ryhmien ongelmien hoitoon eri maat ovat kehittäneet omia ratkaisuitaan. Espanjassa puhutaan perustulon toteuttamisesta. Kyseessä ei kuitenkaan ole perustulo siinä mielessä kuin perustulosta on totuttu ajattelemaan. Pikemminkin kyseessä on pohjoismaistyypin toimeentulotuen implementointi. Eräissä maissa entisiä tarveharkintaisia etuuksia on muutettu tasa-etupohjaisiksi, yksilöllisiksi etuuksiksi, joista tarveharkinta on poistettu (esimerkiksi Irlannin Pandemic Unemployment Payment, joka on 250 euroa viikossa<sup>42</sup>). Joissain maissa työnantajille maksetaan palkkatukea tai heidän selviämistään tuetaan verohelpotuksin.<sup>43</sup> Nähtäväksi jää, miten pysyviksi nämä väliaikaisiksi tarkoitetut toimenpiteet jäävät.

## 4.2 Pandemiastrategioiden pitkät yhteiskuntapoliittiset varjot: seuraus muuttuu syyksi

Pandemiat ovat olleet ihmiskunnan vitsaus kautta aikojen ja kokonaisia sivilisaatioitakin on tuhoutunut pandemioissa. Musta surma, joka riehui Euroopassa 1346–1355, tappoi 30–60 prosenttia Euroopan asukkaista. Vuonna 1710 ”ulkoa tullut kauhea rutto” tappoi lähes 70 prosenttia helsinkiläisistä. Eri maiden eri aikakausina soveltamat pandemiastrategiat ovat olleet moninaiset. Henry E. Siegerrist kirjassaan *Civilization and Disease*<sup>44</sup> erotti kaksi terveystoliittista päälinjaa: absolutistisen ja liberaalisen. Siegerristin ideaa seuraten eräät pandemiastrategioiden historian tutkijat ovat menneet pidemmälle ja

42 Daly, M. (2020). COVID-19 socio-economic responses in Ireland. Brussels: European Commission, ESPN Flash Report 2020/23.

43 van Lancker, A. (2020). Belgium takes measures to tackle the consequences of the COVID-19 crisis. Brussels: European Commission, ESPN Flash Report 2020/26.

44 Siegerrist, H., E. (2018 [alkup. 1943]). *Civilization and Disease*. Ithaca & London: Cornell University Press.

esittäneet, että poliittisen hallintakulttuurin ja pandemiastrategian välillä on suora yhteys: autoritaarisissa maissa kansan kollektiivinen etu on asetettu yksilön vapausoikeuksien edelle ja taudin leviämistä on yritetty estää rajoittamalla ihmisten liikkumista, karanteeneilla, tiettyjen ihmisryhmien tarkastuksilla ja rajojen sulkemisilla. Esimerkkeinä tällaisia strategioita harjoittaneista maista on pidetty Saksaa ja Venäjää.

Liberaaliin regiimiin kuuluvissa maissa taas haluttiin välttää liiallista vapausoikeuksien rajoittamista. Tautien leviämistä pyrittiin ehkäisemään lievemmin keinoin ja kohdentamalla ympäristöterveyttä: parantamalla puhtaan veden saantia, jätehuoltoa, hygieniaa, terveydenhuoltoa. Esimerkkeinä tällaisista maista on pidetty Englantia, ja osin myös Ruotsia.

Kalifornian historian professori Peter Baldwin<sup>45</sup> toteaa, että kyseisen kaltainen yhteys voi jossain määrin pitää paikkansa, mutta hän kääntää poliittisen regiimin ja pandemiastrategian vaikutussuhteen toisin päin. Hän väittää, että pandemiastrategiat vahvistivat maissa vallitsevaa hallinnan tapaa. Autoritaarisuuteen taipuvissa maissa yksilönvapauksia rajoittavat pandemian vastaiset toimet vahvistivat autoritaarista kehitystä. Ilmiö liittyy edellä kuvattuun institutionalistiseen lähestymistapaan, jossa myös poliittinen ajattelu-tapa, vallitseva tulkinnallinen diskurssi toimii polkuriippuvuutta vahvistavana tekijänä. Aiemmat politiikat (poliittiset valinnat) ehdollistavat myöhempiä valintoja – tai kuten Theda Skocpol<sup>46</sup> asian ilmaisee: politics create policies, policies remake politics. Seurauksesta tuleekin syy.<sup>47</sup>

Pandemiastrategioilla voi siis olla paljon kauaskantoisempia yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia kuin pelkästään kansanterveyteen liittyvät välittömät vaikutukset. Vaikutukset voivat olla sekä positiivisia että negatiivisia. Pandemiat ja niitä koskevat poliittiset ratkaisut eivät koske pelkästään kansanterveyttä ja kulkutautien hoitoa, vaan niillä tapaa olla laajempia ajattelutavallisia ja yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia.

45 Baldwin, P. (20vv) *Contagion and the State in Europe 1830–1930*. Cambridge: Cambridge University Press.

46 Skocpol, T. (1992), s. 58.

47 Pierson, P. (1993). 'When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change', *World Politics*, Vol 44 (3), s. 595–628



## 5 Työn muutos, hyvinvointivaltio ja sosiaaliturvan vaikeaselkoisuus

*"Paljonko vaaditaan?"*

*"Se on vielä hyvä työmies... talvikaudet havuja hakkaa..."*

*"Paljonko vaaditaan?"*

*"Kahdeksankymmentä!" on ensimmäinen huuto.*

*"Markka pois!"*

*"Seitsemänkymmentähdeksän..."*

*"Markka pois!"*

*Ja sillä lailla lasketaan miehen elatuksesta "markka pois", kunnes viimeinen huuto pysähtyy "kuudellekymmenelle".*

*Asianomainen on noussut penkille seisomaan kuullakseen, mitä hänestä tarjottiin.*

*"Alas laskevat, alas laskevat", jupisi hän huutoja kuunnellessaan.*

*"Kylläpä vähään ... kylläpä vähään ... meni vain kuuteenkymmeneen markkaan."*

*"Kunnan yhteisiä vaivaisia ja köyhiä on julkisella huutokaupalla tarjottu vähimmän vaativalle hoidettavaksi ja elätettäväksi."<sup>48</sup>*

Juhani Ahon Sawon Sanomissa vuonna 1886 kuvaamasta huutolaiskaupasta Suomessa luovuttiin 1920-luvun lopulla. Samalla vaivaistalosta siirryttiin kunnalliskodin ja vanhustentalon kautta palvelutaloon. Muutos kuvaa hyvin sitä, miten jokaisella aikakaudella on ollut oma sosiaalipoliittinen mallinsa. Maalaisyhteiskunnan sosiaalipoliittikka ruotukiertoineen, syytinkeineen ja vaivaistaloineen oli toisenlaista kuin teollisen aikakauden sosiaalipoliittikka vahvasti syysperusteisine sosiaalivakuutuksineen. Myös digiaika ja sen mukanaan tuomat työn tekemisen uudet muodot tulevat tarvitsemaan uudenlaisia

48 Aho, J. (1886). 'Orjamarkkinat', Sawon Sanomat.

sosiaalipoliittisia ratkaisuja, mahdollisesti jopa radikaalistikin toisenlaisia kuin teollisen yhteiskunnan sosiaaliturvamallit. Digiajalla tarkoitetaan aikaa ja yhteiskuntaa, jossa työn, tuotannon ja asumisen tekninen ja käsitteellinen yhteys yhteisöön, aikaan, paikkaan ja yksilöön muuttuu. Jos tämä rakenne tulee yhä häilyvämmäksi ja epävarmemmaksi, se ei voi olla vaikuttamatta erityisesti sosiaaliturvaan, jonka olemus on liittynyt kansallisvaltioon, asuinpaikkakuntaan, työsuhteeseen, sosiaaliseen statukseen ja selvästi määriteltävissä oleviin sosiaalisiin riskeihin. Näiden riskien aiheuttamia uhkia vastaan on varauduttu erilaisin vakuutuksin. Työtehtävien häviäminen tai korvautuminen konevoimalla ei sinänsä ole uusi ilmiö, mutta digitalisaation mukanaan tuomat ulottuvuudet kiihdyttävät työn korvaamista pääomalla – ainakin mikäli Thomas Pikettyä on uskomisen<sup>49</sup>. Pikettyn mukaan tulonmuodostus siirtyy pääomapainotteisemmaksi ja siitä seuraa varallisuuden keskittyminen yhä harvempiin käsiin. Korvattava työ on vastedes myös sellaista älyllistä työtä, jota ei aiemmin ole pystytty automatisoimaan.<sup>50</sup> Työ sinällään ei häviä mutta sen tekemisen muodot muuttuvat. Keskeinen kysymys on, ovatko uuden tuotantotavan matkaan saattamat muutokset niin suuria ja oleellisia, että ne edellyttävät myös muutoksia sosiaalipoliittisessa toiminnassa.

## 5.1 Tulonjaon muuttuminen pääoman hyväksi: haaste hyvinvointivaltion rahoitukselle

Hakotukki ja harjanvarsi eivät kelvanneet teollisen ajan sosiaalipoliitikaksi. Myöskin teollisen ajan sosiaalipoliitikka saattaa olla osittain vanhentunutta, eikä se tunnista uuden aikakauden sosiaalisia riskejä. Ne teolliset sosiaalisten riskien kategoriat, jotka sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat tunnistaneet ja joihin ne ovat kiinnittyneet, saattavat hävitä kokonaan tai muuttua luonteeltaan niin epämääräisiksi, että sosiaalipoliitikka ei niihin pysty tarttumaan. Näin sosiaalipoliittiset ratkaisut eivät tue uuden yhteiskunnan tarpeita. Tämä prosessi nakertaa hyvinvointivaltion yleistä hyväksyttävyyttä ja legitimeettiä. Samalla koko hyvinvointivaltion rahoitus pohja joutuu hatarammalle pohjalle. Miten rakentaa vakuutus ja miten kerätä vakuutusmaksuja, jos taustalla ei ole selvästi määriteltävissä olevaa riskitapahtumaa?

49 Piketty, T. (2014). *Capital of the Twenty-First Century*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.

50 Ks. esim. Frey, C.B., & Osborne, M. (2013). *The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?* Oxford: University of Oxford. Oxford Martin Programme on Technology and Employment; Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: Norton; Schwab, K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.

Oman haasteensa tuo tuotantoprosessin pääomavaltaistuminen<sup>51</sup>. Teollinen hyvinvointivaltio on rakentunut työnantajien ja työntekijöiden maksamiin vakuutusmaksuihin sekä verotuksen kautta tuleviin julkisen vallan panostuksiin. Näiden rahoitusmuotojen suhteellinen osuus on vaihdellut eri aikakausina ja eri maiden välillä. Kaikkialla, ennen muuta Pohjoismaissa, hyvinvointivaltion rahoittaminen riippuu edelleenkin hyvin paljon ihmistyön luomasta arvonmuodostuksesta eli työvoiman bruttokansantuoteosuudesta, jonka suhteellinen osuus tulee pienenemään suhteessa pääomaan, mikäli visioidut megatrendit pitävät paikkansa.<sup>52</sup>

Nykyinen kehitys siis haastaa perinteiset kansallisvaltioon ja paikallisyhteisöön, kuten kuntaan tai maakuntaan, sidotut veroilla ja pakollisilla maksuilla rahoitettavat palvelut ja etuudet, jotka yhdessä muodostavat ilmiön, jota yleensä olemme oppineet tuntemaan nimellä hyvinvointivaltio. Kyse on siis nimenomaan ja erityisesti hyvinvointivaltiosta ja sen tulevaisuudesta, ei välttämättä laajemmin hyvinvointiyhteiskunnasta. Yhteiskuntahan kattaa niin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin, yhteisöt, perheet ja yksilöt, meidät kaikki.

## 5.2 Liudentuvatko sosiaalisten riskien kategoriat?

Suomalaisen hyvinvointivaltion rakenteet sopivat melko hyvin sotien jälkeiseen jälleenrakentamiskauteen. Yhteiskunta oli kovassa muutospaineessa mutta kulttuuri ja ajattelumalli hyvästä elämästä oli yhteinen ja melko yhtenäinen. Hyvinvointivaltion rakenteet, niiden ideamaailma ja siihen liittyvä sosiaalipoliittinen diskurssi ja käytännön välineistö luotiin teollisen yhteiskunnan riskien torjuntaan. Monissa maissa, Suomessakin, tämä heijastuu myös sosiaalipolitiikan lainvalmistelu- ja päätösprosesseihin, joihin osallistuvat valtion elinten lisäksi usein työnantajien ja työntekijöiden sekä muiden etujärjestöjen edustajat. Sosiaaliturvan uudistamiskomitea on hyvä esimerkki tästä.

Sosiaalipoliittisten suoritusten taustalla on työkyvyn käsite ja työkyvyn menettämisen korvaaminen. Kyseessä on syyperusteisuus. Pulma on se, että työkyky ei ole milloinkaan ollut yksiselitteinen tai helposti määriteltävä ja täsmällisesti mitattavissa oleva käsite. Myös sairaus on osin sosiaalinen konstruktio, joka on aika- ja paikkasidonnainen.

Maataloustuotannossa ja teollisessa maailmassa työkyky voitiin liittää paljolti fyysiseen toimintakykyyn. Digitaalisessa tuotannossa fyysinen toimintakyky ei ole samassa mielessä ratkaiseva. Vaikeastikin fyysisesti vammautuneet henkilöt suoriutuvat hyvinkin vaativista

<sup>51</sup> Piketty, T. (2014).

<sup>52</sup> Standing, G. (2016). *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay*. London: Biteback

tehtävistä esim. ICT-, asiantuntija- tai tutkimustehtävissä. Esimerkkinä vaikkapa vuonna 2018 edesmennyt fyysikko Stephen Hawking. Tämä tarkoittaa, että invaliditeetin ja työkyvyttömyyden käsitteisiin perustuvat etuudet ja palvelut tulisi arvioida uudella tavalla.

Sosiaalipoliittisten riskien liudentumisesta esimerkiksi käy työtaturmavakuutus<sup>53</sup>. Perinteisessä työtaturmavakuutuksessa riskin toteutuminen oli helppo todentaa. Väkivasaaran murskaama käsi ja sahan silpoma jalka olivat fyysisiä todisteita työpaikalla sattuneesta onnettomuudesta. Työtehtävien luonteen muuttuessa sitovat todisteet riskin toteutumisesta muuttuivat työtaturmissakin hämärimmiksi, esimerkiksi konttorityössä syntyvät kulumavammat tai työtehtävien muutosten aiheuttama masennus. Näiden yhteyttä työprosessiin on vaikeampi todentaa. Siksi eräissä maissa onkin luovuttu työtaturmavakuutuksesta ja yhdistetty se sairausvakuutukseen.

Vaikka tuollainen yhdistäminen voisi substantiaalisesti olla perusteltua Suomessakin, yhdistäminen voi olla vaikeaa. Suomessa työtaturmavakuutus on pakollinen mutta sitä hoitavat yksityiset vakuutuslaitokset. Työtaturma- ja sairausvakuutuksen yhdistäminen vaatisi poikkeamaa vahvasti institutionalisoidulta ja vahvojen intressien vartioimalta polulta.

### 5.3 Tulonsiirtojen viidakko

Sosiaalivakuutus ja muut hyvinvointivaltiolliset tulonsiirrot ja niiden rahoittamiseen tarvittava maksujärjestelmä ovat monien poliittisten kompromissien tulosta. Monimutkainen ja vaikeaselkoinen lainsäädäntö on osittain tästä johtuvaa, sillä kukin lainsäädäntöprosessiin osallistunut taho on halunnut tuoda lakipykäliin omat jälkensä. Lisäksi entisten etuuskirjoon on lisätty jokin uusi elementti poistamatta vanhaa. Poliitikkojen on nimittäin vaikea purkaa olemassa olevia järjestelmiä, koska silloin joku aina häviää ja instituutiot vahtivat omia intressejään ja läänityksiään. On helpompaa ja poliittisesti palkitsevampaa luoda jokin uusi etuus tai lisuke vanhaan. Lopputuloksena tällaisesta Hackerin<sup>54</sup> kuvaamasta kerrostamisesta on lukuisista päällekkäisistä ja poikkeussäännöistä rakentuva monimutkainen kokonaisuus, jota uudistusvaateissa usein kutsutaan sosiaaliturvan tilkkutäkiksi tai sosiaaliturvaviidakoksi.

Samaa vahinkoa, tulonmenetystä, korvataan hyvinkin eri tavalla sen mukaan, millaisia ovat vahingon taustat, edunsaajan tulot, asumismuoto ja perhesuhteet. Erilaisten

53 Kangas, O. (2020). 'Sickness benefits and Work accident insurance', teoksessa Obinger, H. (ed.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press (painossa).

54 Hacker, J. (2004).

lapsilisukkeiden, kotitalous- ja tulokäsitteiden soveltaminen on hankalaa sekä asiakkaalle että myös etuuksia myöntävälle viranomaiselle. Syyperusteiselta etuudelta toiselle siirtyminen (esimerkiksi sairauspäivärahalla työttömyyspäivärahalle) voi aiheuttaa viiveitä, mikä tarkoittaa jopa viikkoja kestäviä tulottomia jaksoja. Näitä jaksoja katetaan hakemalla toimeentulotukea. Koska näihin kaikkiin sisältyy erilaiset edun määräytymisperusteensa ja -säännöksensä, asiakas voi kokea joutuneensa byrokratiamylytykseen, joka on vaivalloinen ja jonka lopputulos on epävarma siitä huolimatta, että Kela maksaa kaikki etuudet.

Kaikkien puolueiden sosiaalipoliittisissa ohjelmissa esitetään toive perusturvajärjestelmän yhtenäistämistä ja uudistamisesta. Yhteneväiset lausumat eivät kuitenkaan takaa sitä, että tuo uudistus olisi helppo tai että se ylipäättään saadaan tehdyksi. Keskeiset ongelmat liittyvät perusturvan määrittelyyn ja tasoon perustuvan syyperusteisuuden määrittelyyn, velvoittavuuden ja vastikkeellisuuden asteisiin ja siihen, miten ja mihin etuuksiin ja missä laajuudessa näitä määritelmiä tulisi soveltaa.

## 6 Poikkeukselliset olot ja mahdollisuuksien ikkunat

Esitykseni lähti liikkeelle institutionaalisista jäykkyyksistä. Sosiaalipolitiikka ei ole pelkkää rahan siirtoa, vaan sosiaalipolitiikalla luodaan yhteiskunnallisia voimasuhteita, sosiaalipoliittiset instituutiot ylläpitävät yhteiskunnallisia voimasuhteita ja valtaa. Toimeentulon turvaamisen ohella sosiaalipoliittiset järjestelmät toimivat myös vallan varastoina. Niillä on oma jäykkyytensä, jatkuvuutensa. Siksi niitä on vaikea muuttaa. Esimerkiksi 1990-luvun suuri lama ja vuoden 2008 finanssikriisi eivät kovin merkittäviä tai äkkinäisiä suunnanmuutoksia suomalaisessa sosiaaliturvassa saaneet aikaan. Tapahtui vähittäisiä muutoksia, joita Peter Hallia seuraten voisi kutsua ensimmäisen ja toisen asteen muutoksiksi tai Jacob Hackerin termein muuntamiseksi (esimerkiksi työeläkejärjestelmän vuosien 2005 ja 2017 uudistukset).

Edellä olevien jaksojen tarkoituksena oli valottaa, miten poikkeukselliset olot, kuten sodat, lamat ja epidemiat seurausvaikutuksineen, voivat sysätä liikkeelle institutionaalisia muutoksia. Institutionaaliset jäykkyydet sulavat. Poliitikot voivat myöskin poikkeuksellisen tilanteen vuoksi toimia vapaammin. Poikkeusoloja voidaan aina syyttää epämieluisista ratkaisuksista. Tästä perspektiivistä katsottuna koronapandemian jälkihoito voi johtaa suuriinkin sosiaalipoliittisiin muutoksiin. Epidemia ajoittuu samaan aikaan sosiaaliturvareformin (sotukomitea) kanssa. Korona notkistaa institutionaalisia jäykkyyksiä ja avaa mahdollisuuksien ikkunoita. Kriisi paljastaa, mikä ei toimi, ja toisaalta talouden mykkä pakko pakottaa miettimään uusia ratkaisuita.

Työlistan ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat lukuisat perusturvaetuudet. Pandemia korostaa toimivan ja aukottoman perusturvan merkitystä. Siellä ja täällä onkin jo huudeltu perustulon perään – paavia myöten. Suomessa tosin paavin erehtymättömyyteen ei taideta juurikaan luottaa. Mutta perusturvan uudistamista tuskin voidaan välttää. Etuuksia täytyy yhdenmukaistaa, virtaviivaistaa ja sovittaa paremmin yhteen erilaisten viiveiden, byrokraloukkujen, takaisinperinnöistä aiheutuvien kohtuuttomuuksien ja monien muiden ongelmien vuoksi.

Saattaapa työlistalle tulla paljon muutakin. Jos epidemia pitkittyy, taloudelliset seuraukset ovat vakavat. Kansainvälinen valuuttarahasto varoittaaakin, että edessä voi olla pahin lama sitten 1930-luvun. Jos yhteiskunnan taloudellinen pohja sortuu, rakenteelliset jäykkyydet purkautuvat myös muista kuin perusturvaetuksista.

Massatyöttömyyden vuoksi Norjan vuoden 1938 tilanne voi toistua Suomessa. Kassat "sosialisoidaan" Sitäkin on monelta suunnalta jo vaadittu. Taustalla julkilausuttuna perusteena on ollut se, että kaikki maksavat, mutta vain kassojen jäsenet saavat ansiosidonnaisen etuuden. Muut maksajat joutuvat tyytymään Kelan tasasuuruisiin perusturvaetuksiin. Taustalla on toki muutakin. Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa työttömyysturva rakentuu vanhaan Gentin malliin, vapaaehtoisten kassojen pohjalle. Perinteisesti kassojen hoito on ollut ammattiyhdistysliikkeen käsissä. Ei liene yllätys, miksi palkansaajien järjestäytymisaste näissä kolmessa maassa on Euroopan korkein, tosin laskussa kaikissa näissäkin maissa. Jos yleinen työttömyysvakuutus toteutetaan, palkansaajien kiinnostus ammattiliittoja kohtaan todennäköisesti vähenisi, järjestäytymisaste laskisi ja ay-liikkeen yhteiskunnallinen voima heikentyisi. Eräät universaalit työttömyysturvan puolestapuhujat toivoivatkin tätä. Ay-puolella taas pelätään, että yleisen ja universaalit työttömyysturvan myötä yhteiskunnallisissa valtasuhteissa tapahtuisi muutos työnantajan eduksi.

Vaikka Suomen työeläkejärjestelmää ainakin Suomessa pidetään maailman parhaana, pulma voi olla se, että järjestelmä on liian kestävä ja syö edellytyksiä muulta sosiaaliturvalta. Jos eläketurvan rahoittamiseksi vakuutusmaksuja joudutaan nostamaan, edellytykset kerätä tarvittavia varoja muun sosiaaliturvan kehittämiseksi tai ylläpitämiseksi heikenevät, ja tätä suuntausta demografiset muutokset vahvistavat.

Vaikka vanhuuseläkkeet on rajattu sosiaaliturvakomitean tehtävien ulkopuolelle, korona-kriisin jälkihoito ja siihen liittyvät julkisen talouden sopeutustoimet voivat tuoda eläkekysymyksetkin työlistalle. Siinä tapauksessa törmätään niihin kollektiivisen toiminnan ongelmiin, joita Mancur Olson<sup>55</sup>[1] aikoinaan analysoi. Poikkeuksellisissa oloissa syntyy välttämättä kysymyksiä solidaarisesta taakanjaosta ja joudutaan tinkimään Wittgensteinin toteamuksesta: "Wovon man nicht sprechen kann, darüber muß man schweigen."

---

55 Olson (1965).

# Liite: 1990-luvun laman ja vuoden 2008 jälkeisen finanssikriisin aikaiset sosiaalipoliittiset muutokset

(Lähde: Kelan tilastolliset vuosikirjat 2010 ja 2018.)

## 90-luvun lama – tärkeimmät muutokset

(koonnut Tuomas Helminen)

- Aluksi etuuskien taso jopa nousi ennen lamaa sovittujen korotusten myötä, mutta
- Indeksijäädytykset (TEL-indeksin leikkaus 1993 ja sitten 1994–1995 jäädytys, KEL-indeksin jäädytys 1994–1995) sekä taitettu indeksi eläkeikäisille
- Myös lukuisia etuusleikkauksia ja etuuskien saannin tiukennuksia samaan aikaan
- Uudistuksia moniin etuusjärjestelmiin laman aikana ja heti sen jälkeen, etenkin työttömyysturvaa uudistettiin tiukemmaksi ja enemmän aktivoivaksi
- Etuuskien toimeenpanoa siirrettiin Kelalle
- Esim. asumistuen ja työttömyysturvan saannin ehtoja tiukennettiin heti laman jälkeen
- Terveystuon asiakasmaksujen osuus julkisten terveyspalvelujen kustannuksista kasvoi läpi laman
- Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus > vaikutukset kuntien tuottamiin palveluihin



## Vuoden 2008 finanssikriisi

- Ei saman mittaluokan muutoksia sosiaalipolitiikassa kuin 90-luvun lamassa
- Ei myöskään samassa määrin massatyöttömyyttä, vaan varsin maltillinen kasvu, ja terävä piikki lomautuksissa. Työttömyys kuitenkin melko samalla tasolla lähes koko 2010-luvun
- Perusturvaan 120 euron korotus vuonna 2012
- Suojaosien käyttöönotto työttömyysturvaan ja asumistukeen kannustavuuden lisäämiseksi 2010-luvulla
- Indeksijäädytyksiä käytettiin myöhemmin 2010-luvulla
- Paljon muutoksia, mutta useimmilla ei selvää yhteyttä talouskriisiin
- Järjestelmän yksityiskohtia viilattu jatkuvasti

## Etuusmuutoksia lamojen yhteydessä:

### Eläkkeet

- 1996: koko väestön kattava kansaneläkejärjestelmä muuttui vähimmäiseläkejärjestelmäksi
- 2011: vähimmäiseläkkeen korotus takuueläkkeen käyttöönoton myötä

### Sairausvakuutus:

- 1994: lääkekorvausjärjestelmä uusittiin
- 1992–1995: useita heikennyksiä sairauspäivärahoihin, mutta vähimmäismääräisiä päivärahoja korotettiin hieman vastineeksi indeksikorotusten jäädytyksistä
- 2010–2011: useita pienehköjä muutoksia sairausvakuutuslakiin

### Perhe-etuudet:

- 1993–1994: lapsiperheiden etuuksien toimeenpanoa siirrettiin Kelalle (kotihoidon tuki, äitiysavustus, lapsilisät)
- 1994: perhetukipaketti: perhepoliittisia verovähennyksiä korvattiin lapsilisien korotuksella
- 1995: lapsilisiä leikattiin
- 1995 ja 1996: kotihoidon tukea leikattiin

- 1997: pienten lasten hoidon tukijärjestelmän uudistus: alle kouluikäisten hoitomuodoiksi valittaviksi vaihtoehtoiksi kunnan järjestämä päivähoito, kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki, päivähoitomaksujen kuntien tulorajat korvattiin yhtenäisellä prosenttipohjaisella maksutaulukolla
- 2009–2016: lapsilisiä ensin hieman korotettiin, sitten sidottiin indeksiin 2011, mutta indeksikorotukset jäädytettiin jo 2013–2015, ja lapsilisät irrotettiin indeksistä 2016

## Asumistuki

- 1994: yleinen asumistuki siirtyi kunnilta Kelan hoidettavaksi
- 1995 ja 1996: korotettiin perusomavastuita ja kiristettiin ehtoja muutoinkin
- 2015: useita muutoksia asumistukeen, mm. 300 euron ansiotulovähennys

## Opintotuki

- 1992: korkeakouluopiskelijoiden opintotukiuudistus, opintoraha mm. suureni ja muuttui veronalaiseksi korkeakouluopiskelijoilla
- 1994: uusi järjestelmä ulotettiin toisen asteen opiskelijoihin, ja toimeenpano siirtyi Kelalle
- 1995: leikkaukset opintorahaan ja opiskelijan asumislisään

## Työttömyysturva

- 1993: peruspäivärahan työssäoloehto ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevilla 6 viikosta 3 kuukauteen
- 1994: työttömyysturvajärjestelmä uusittiin, työmarkkinatuen käyttöönotto uutena tukimuotona, peruspäivärahaan työssäoloehto. Uudistuksen tavoitteena oli sitoa työttömyysturvan ulkopuolella olevat työttömät kiinteämmän työvoimapalvelujen piiriin
- 1996–1998: työttömyysturvajärjestelmää tiukennettiin, mutta luotiin myös uusia työttömien aktivointiin tähtääviä etuuksia: lukuisia eri muutoksia
- 2009: Työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan nosto

- 2010:
  - 1.1.2010 alkaen työttömyyspäivärahaa on maksettu työttömyysajan lisäksi myös työttömyyttä edistävien palveluiden ajalta, koulutustuki ja koulutuspäiväraha omina etuuksinaan poistuivat
  - Pitkältä työuralta maksettavien korotusosien keston lyhentäminen
  - Työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan nosto
  - Väliaikainen poikkeus lomautettujen päivärahoihin: jos työaika lyhennettiin lomautuksen takia yhdellä tai useammalla päivällä viikossa, työttömyysetuutta ei maksettu soviteltuna, vaan kokonaan työttömiltä päiviltä maksettiin täysi työttömyysetuus. (Muutettiin – pysyväksi)
  - Lukuisia muitakin muutoksia
- 2011: 30 päivän käsittelyaikatakuu työttömyysturvaan 1.3.2011
- 2012: tasokorotus 120 €/kk työttömyysturvaan, työttömyyden kestolla ei enää vaikutusta työnhakijan menettelyn työvoimapoliittiseen moitittavuuteen
- 2013: puolison tulojen vaikutus työmarkkinatuen tarveharkintaan poistui (tarveharkintaa lievennettiin 2010), uusia työllistymistä edistäviä palveluita käyttöön
- 2014: työssäoloehdon lyhentäminen 34 -> 26 viikkoa, 300 euron suojaosa työttömyysetuuksiin
- 2015: kuntien osuutta työmarkkinatuen rahoituksesta laajennettiin

## Työterveyshuolto

- 1995: työterveyshuollon korvausjärjestelmä uusittiin, tavoitteena vahvistaa työkykyä vahvistavaa ja ennalta ehkäisevää toimintaa, korvausten enimmäismäärät työnantajille, erikoislääkäreiden palveluja rajattiin, perheenjäsenen terveydenhuollon korvaaminen lopetettiin

## Kiander 2001<sup>56</sup>:

- 1991: "Sorsan yhteiskuntasopimusehdotus" – nimellispalkkojen alentaminen ja osa työntajien sosiaaliturvamaksuista työntekijöille. Kaatui Metall- ja Paperiliittojen vastustukseen muutoin yksimielisestä kannatuksesta huolimatta
- 1992: sekä työntekijöiden että työntajien sosiaalivakuutusmaksuja korotettiin (veronkorotusten lisäksi), tarkoituksena turvata sosiaaliturvan rahoitus. Seurauksena kuitenkin kunnat leikkasivat palvelutuotantaan kohonneiden kustannusten vuoksi
- Ahon hallitus yritti leikata ansioturva
- Lipposen hallitus leikkasi perusturva ja kuntien tukea, ei koskenut ansioturvaan
- Lamavuosina jäädettiin kaikki indeksit, joilla sosiaaliturvan tasoa oli tarkistettu
- Kirkon ja järjestöjen rooli sosiaaliturvan paikkaajana korostui työttömyyden pitkittyessä
- Palvelutuotannon kasvun hidastuminen ei johtunut ensisijaisesti lamasta, vaan kustannusten kasvun hillintää oli linjattu jo ennen lamaa
- Kannustinloukkukeskustelu vuoden 1995 vaalien alla. Sosiaalipolitiikassa aktivointi ja velvollisuudet työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen

### Taulukko 1. Säästökohteet

Leikkauskohde	Miten säästettiin	Mrd. mk	Milj. euroa
Työttömyysturva	Indeksikorotuksista tinkiminen ja ehtojen kiristäminen	5,5	920
Perhetuki	Lapsilisien leikkaus, verotuksen lapsivähennysten poisto ja kotihoidon tuen leikkaus	5,0	850
Asumisen tuki	Korkovähennysten rajoittaminen ja asumistuen leikkaus	5,0	850
Työllisyyspolitiikka	Työllisyyslain mukaisen työllistämisvelvoitteen poisto	4,5	750
Eläkkeet	Korotuksista tinkiminen	4,5	750
Sairausvakuutus	Ostavastuun lisääminen	3,0	500
Kunnat	Valtionapujen tasoleikkaus ja indeksikorotusten poisto	14,5	2 450
<b>Yhteensä</b>		<b>42,0</b>	<b>7 070</b>

Lähde: Kiander 2001.

56 Kiander, J. (2001). 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelma: Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.



