

<https://helda.helsinki.fi>

Valtio, sosiaalivakuutuksen suunnittelu ja yhteiskunnan muutoskyky

Hannikainen, M.

Gaudeamus
2019

Hannikainen , M 2019 , Valtio, sosiaalivakuutuksen suunnittelu ja yhteiskunnan muutoskyky .
julkaisussa J Koponen & S Saaritsa (toim) , Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi : Suomi
kehityksen kiinniottajana . Gaudeamus , Helsinki , Sivut 313-328 .

<http://hdl.handle.net/10138/316011>

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

17

VALTIO, SOSIAALIVAKUUTUKSEN SUUNNITTELU JA YHTEISKUNNAN MUUTOSKYKY

MATTI HANNIKAINEN

Tässä luvussa tarkastelen sosiaalivakuutusta koskevan suunnittelun pitkää linjaa Suomessa 1800-luvun lopulta aina 2000-luvulle saakka.¹ Tuona ajanjaksona Suomi muuttui teollistuvasta agraariyhteiskunnasta moderniksi hyvinvointivaltioksi. Yhdysvaltalaisen taloushistorioitsijan Peter Lindertin mukaan länsimaissa nähty sosiaalimenojen huomattava kasvu yhdistyi samaan aikaan tapahtuneisiin kolmeen muuhun suureen muutokseen eli demokratian lisääntymiseen, talouskasvuun ja demografiseen muutokseen, joka etenkin viime vuosikymmeninä on tarkoittanut väestön ikääntymistä.²

Kehityksen analysoinnissa tukeudun ensinnäkin yhdysvaltalaisen taloustieteilijän Moses Abramovitzin ”sosiaalisen kyvykkyyden” (*social capability*) käsitteeseen.³ Sen mukaan maalla on edellytys nopeaan kasvuun ja rikkaampien maiden kiinniottoon, jos se on taloudellisesti muita jäljessä mutta yhteiskunnallisesti kehittynyt. Pidemmälle kehittyneiden maiden kiinniottaminen edellyttää siten suotuisten instituutioiden olemassaoloa ja yhteiskunnan muutoskykyä. Toisekseen Alexander Gerschenkronin tunnettua ajatusta ”perässätulijoiden eduista” seuraten valtion voidaan nähdä joko ylläpitäneen epäsuotuisia instituutioita tai toimineen eräänlaisena katalyyttinä, muutoksen edistäjänä (ks. Koponen & Saaritsa, luku 1 ja Heikkinen, luku 6).⁴ Ja kolmanneksi Daron Acemoglu ja James A. Robinson ovat korostaneet ”inklusiivisten instituutioiden” merkitystä pitkäaikaisen talouskasvun aikaansaamisessa ja ”ekstraktiivisten instituutioiden” epäsuotuisia vaikutuksia (ks. luku 1).⁵ Tämän luvun keskeinen ajatus onkin se, että valtiojohtoinen sosiaalivakuutus koskeva

suunnittelu tarjoaa näkökulman siihen, miten institutionaalinen ja sosiaalinen kyvykkyys lisääntyivät ja muuttuivat suomalaisessa yhteiskunnassa ja miten ne vaikuttivat kiinnikuromiseen.

VERTAILU, MITTAAMINEN, EKONOMISOINTI

Suomi muuttui perusteellisesti 1900-luvun aikana teollistuvasta agraariyhteiskunnasta teollistuneeksi ja palveluvaltaiseksi palkkatyöyhteiskunnaksi. Moniin Länsi-Euroopan maihin verrattuna Suomessa koettiin myöhäinen rakennemuutos. Alkutuotannon työllisyysosuus oli 1900-luvun alussa 70 prosenttia ja viisikymmentä vuotta myöhemmin vielä vajaa puolet. Vuosituhannen vaihteessa osuus oli enää viitisen prosenttia. Teollisuudessa ja rakentamisessa huippukohta saavutettiin niin ikään varsin myöhään, 1970-luvun puolivälissä, jolloin reilu kolmannes työvoimasta työskenteli näillä aloilla. Palvelujen työllisyysosuus kasvoi samaan aikaan teollisuuden kanssa, ja vuonna 2000 jo noin 70 prosenttia työstä tehtiin yksityisissä ja julkisissa palveluissa. Palvelujen ja hyvinvointivaltion laajenemiseen on yhdistynyt tasa-arvon lisääntyminen ja naisten työllisyyskasvu, sillä erityisesti koulutus, terveyden- ja sairaanhoito sekä erilaiset hoivapalvelut ovat työllistäneet paljon naisia.⁶

Vaikka yhteiskunta säilyi pitkään maatalousvaltaisena, moderniin hyvinvointivaltioon olennaisesti kuuluvan sosiaalivakuutuksen ja erityisesti sitä koskevan suunnittelun ensi askeleet otettiin Suomessa verrattain varhain, jo 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun ensimmäisillä vuosikymmenillä. Valtion komiteoiden asettaminen liittyi 1800-luvun jälkipuolen yhteiskunnalliseen ”kysymykseen” tai paremminkin ”kysymyksiin”: työväenkysymykseen, tilattoman väen kysymykseen ja torpparikysymykseen. Jotain piti tehdä, koska palkkatyö yleistyi ja sosialismi teki tuloaan Euroopasta myös Suomeen. Komiteoissa luotiin välineitä yhteiskunnallisen muutoksen edistämiseen ja hallitsemiseen. Poliittisen historian tutkija Jorma Kalela on havainnut tässä taloudellisen ja valtiollisen kehityksen eriaikaisuuden, joka luonnehti suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa aina 1960-luvulle saakka. Toisaalta luotiin edellytyksiä muotoutuvalle markkinataloudelle ja toisaalta yritettiin etukäteen ratkoa ongelmia, joita ei oikeastaan vielä ollut.⁷ Hyvinvointivaltion muotoutumista ja työelämän muutosta tutkinut Pauli Kettunen on kutsunut tätä varhaista liikkeellelähtöä ja muiden maiden kokemusten hyödyntämistä ”perifeerisen maan oppineen eliitin avantgardismiksi” (ks. luku 11).⁸

Sosiaalivakuutuksella yritettiin saada työntekijät ja työnantajat huolehtimaan etukäteen työntekijöiden toimeentulosta palkkatyöhön

liittyvien sosiaalisten riskien, kuten sairauden, tapaturman, työttömyyden tai vanhuuden, kohdatessa. Parempaan toimeentulon lisäksi tavoiteltiin kasvavien köyhäinhoitomenojen vähentämistä. Koko väestöä koskevan pakollisen sosiaalivakuutuksen este oli pitkään se, ettei suurella osalla väestöä ollut riittävästi palkkatuloja, joista olisi voinut maksaa toimeentulon turvaavan järjestelmän rahoittamisen kannalta merkityksellisiä vakuutusmaksuja. Yhtä lailla hankalaa oli verotukseen perustuvan turvan rakentaminen. Vapaaehtoisuuden kohdalla taas törmättiin siihen, että vakuutusten ja omaehtoisen säästämisen ulkopuolelle jäivät lähes aina ne, jotka turvaa eniten tarvitsivat eli kaikkein köyhimmät. Varhain tapahtuvaan työkyvyn menetykseen on puolestaan nykyisinkin, saati aiemmin paljon köyhemmässä yhteiskunnassa, ilman kollektiivista riskinkantoa lähes mahdotonta riittävästi varautua.

Veroin ja maksuin rahoitettu kunnallinen köyhäinhoito oli niin maaseudulla kuin kasvavissa kaupungeissa monille viimekätinen ja joillekin myös lähes ainoa turva. Köyhäinhoidon ongelmia ovat paitsi avunsaajan yksityisoikeudellisen aseman ja poliittisten oikeuksien rajoittaminen myös sen ainakin periaatteellinen lainamuotoisuus. Modernissa yhteiskunnassa, jossa sosiaalivakuutus turvaisi palkkatyöntekijöiden toimeentuloriskejä, köyhäinhoito jäisi täydentäväksi avustusmuodoksi ja turvaamaan esimerkiksi syntymästä saakka työhön kykenemättömien, vajaakuntoisten ja orpojen toimeentuloa. Näin ei kuitenkaan pitkään aikaan käynyt, sillä köyhäinapu säilyi tärkeänä sosiaaliturvan muotona vielä puoli vuosisataa. Köyhäinavun merkitys alkoi selvästi vähentyä vasta 1950-luvulla elintason kohoamisen, kansaneläkejärjestelmän ja muun sosiaaliturvan sekä julkisen terveydenhuollon kehityksen myötä.⁹

Ensimmäinen työväenvakuutuskomitea ei esittänyt 1890-luvun alussa lainsäädäntöön perustuvaa pakollista sairaus- tai eläkevakuutusta. Työväenvakuutuskomitean liberaalinen enemmistö ei kannattanut pakollista vakuutusta, mutta vähemmistöön jääneiden vanhasuomalaisen mielestä valtion piti nimenomaan tukea jokaisen henkilön velvollisuutta elättää itsensä ja perheensä, ja he kannattivat pakollisen sairausvakuutuksen järjestämistä.¹⁰ Työssä sattuneiden tapaturmien kohdalla edettiin pidemmälle, kun vuonna 1895 säädettiin laki työnantajain vastuunalaisuudesta työntekijän kohdatessa ruumiinvamman. Laki kohdistui kuitenkin vain pieneen osaan työvoimasta, lähinnä teollisuuden ammattityöväestöön. Suurimmat työllistäjät, maatalous- ja metsätyöt, jäivät lain ulkopuolelle. Lisäksi pakollinen vakuutus koski vain sellaisia tapaturmia, jotka aiheuttivat työkyvyn pysyvän ja pitkäaikaisen alentumisen tai kuoleman. Työnantaja saattoi myös vapautua vakuutuspakosta, jos se antoi

senaatin hyväksymän vakuuden vastuuvollisuutensa muunlaisesta täyttämistä.¹¹

Saksan tuore sosiaalivakuutus ei edustanut työväenvakuutuskomitealle tavoiteltavaa järjestelmää. Saksassa säädettiin vuonna 1883 laki työväen sairausvakuutuksesta, seuraavana vuonna laki tapaturmavakuutuksesta ja vuonna 1889 vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslaki. Käytännössä Saksan vuonna 1891 voimaan tullut eläkelaki tarkoitti lähinnä vakuutusta työkyvyttömyyden varalle, sillä maksettujen vanhuuseläkkeiden määrät jäivät 1910-luvun alkupuolelle saakka vähäisiksi. Työkyvyttömyyseläkkeiden taso oli korkeampi, ja vanhuuseläkettä saattoi hakea vasta 70 vuotta täytettyään.¹² Työväenvakuutuskomitealle Saksan vanhuusvakuutus osoittautui ”ainoastaan vähän laveammaksi köyhäinhoidoksi, joka eroaa entisestä pääasiallisimmin siihen nähden, että se ensi sijassa rasittaa työntekijäin luokkaa”. Mallia voitiin pikemminkin ottaa Ranskasta ja Englannista, joissa vanhuudenturva oli yritetty järjestää muilla tavoin.¹³

Sosiaalidemokraattien tulo puoluekenttään ja esitykset sosiaalivakuutuksen järjestämisestä pakottivat myös porvarilliset puolueet linjaamaan aikaisempaa selvemmin suhtautumistaan työväenkysymykseen ja sosiaaliturvaan. Invaliditeettivakuutuskomitea (1905–1908) omaksuikin edellisvuosikymmenellä toimineeseen työväenvakuutuskomiteaan verrattuna päinvastaisen kannan vakuutuksen pakollisuuteen. Se esitti pakollista työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutusta palkkatyössä oleville. Vakuutusvelvollisia olisivat kaikki 15 vuotta täyttäneet, pysyvässä palkkatyössä olevat henkilöt.¹⁴

Invaliditeettivakuutuskomitean työ ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntöön. Puolueet olivat erimielisiä etenkin siitä, keiden ja miten uudistus piti rahoittaa. Olennaisempaa lopputuloksen kannalta oli kuitenkin se, ettei lopullinen päätösvalta ollut ensi askeleitaan ottaneella Suomen eduskunnalla. Valtiollinen kehitys niin sanotun toisen sortokauden myötä esti merkittävien ja Suomen erityisasemaa korostavien lainsäädäntöhankkeiden etenemisen. Eduskunnassa tehdyt anomukset eivät johtaneet venäläisistä koostuneen senaatin esityksiin.¹⁵

Varhaisissa komiteanmietinnöissä näkyi niin sanotun konkreettisen sosiaalitutkimuksen nousu, ja niissä oli metodisesti samanlaisia piirteitä kuin Suomessa vahvan jalansijan saaneessa kansantaloustieteen saksalaisessa historiallisessa koulukunnassa. Yhteiskuntaa ja taloutta piti tutkia analysoimalla kunkin maan toteutunutta historiallista kehitystä ja ottamalla huomioon instituutiot ja kulttuuriset erityispiirteet. Valtiolla oli kehityksen edistämässä merkittävä rooli. Tällainen tutkimussuuntaus oli vastareaktio brittiläiselle klassiselle poliittiselle taloustieteelle, jossa

kehiteltiin yleispäteviä, instituutioista ja kulttuurista riippumattomia talouden lainalaisuuksia.¹⁶

Yhteiskuntarakenteesta ja sen tuottamista sosiaalisista ongelmista tuli keskeinen tutkimuskohde. Suomessa konkreettisen sosiaalitutkimuksen edustajat saivat näkyvän aseman vanhasuomalaisessa puolueessa ja Kansantaloudellisessa yhdistyksessä. Keskeisenä kiinnostuksen ja tutkimuksen kohteena olivat erityisesti maaseudun ongelmat, valtion rooli ja kansallisen yhtenäisyyden säilyttäminen sosiaalireformistisin toimenpitein. Enemmän brittisuuntautuneet liberaalit olivat useimmiten nuorsuomalaisia tai ruotsinkielisiä ja toimivat Ekonomiska Samfundet i Finland -yhdistyksessä. Siinä tutkimuksen painopiste kohdistui ennen muuta teollisuusyhteiskunnan ongelmiin, ja valtion sijasta merkityksellisiksi nähtiin kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja instituutiot, kuten ammattiyhdistysliike ja työehtosopimusjärjestelmä.¹⁷

Tämän luvun näkökulmasta mielenkiintoista onkin se, että jo ensimmäisissä komiteoissa alkoivat hahmottua sosiaaliturvaa koskevan suunnittelun keskeiset elementit. Mietinnöissä kuvattiin ensinnäkin laajasti muiden maiden järjestelmiä ja verrattiin Suomen olosuhteita pidemmälle kehittyneisiin maihin. Toisin kuin 1890-luvun työväenvakuutuskomitealle, 1900-luvun alun invaliditeettivakuutuskomitealle erityinen mallimaa oli Saksa. Komitea julkaisi yli satasivuisen raportin Saksan työkyvyttömyysvakuutuksesta. Lisäksi se esitteli usean muun maan, kuten Ranskan, Britannian, Italian, Belgian, Hollannin, Itävallan, Norjan ja Ruotsin, järjestelmiä.¹⁸

Toisekseen yhteiskunnallisten ilmiöiden mittaamisesta ja tilastojen keruusta tuli keskeinen osa yhteiskunnan muuttamista, vieläpä niin, että tällainen toimintatapa sopi yhtä lailla liberaalien, fennomaanien ja noussevan työväenliikkeen yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Pauli Kettusta lainaten tilastoilla ”määriteltiin normi ja paikallistettiin puute”. Jo varhaisessa vaiheessa ja melko tavanomaista ulkomaista mallia seuraten sosiaalitulastojen organisointiin ja keruuseen osallistuivat myös työnantajien ja työntekijöiden edustajat.¹⁹ Esimerkiksi Helsingin työväenyhdistyksen johtohahmoihin kuulunut August Hjelt teki 1890-luvun alussa työväenvakuutuskomitealle työväestön vapaaehtoisia kassoja koskevan selvityksen.²⁰ Työväenyhdistys oli muutoinkin aktiivinen tilastojen tuottaja, ja Hjelt johti myös työväenyhdistyksen omaa tilastokomiteaa ja toimi myöhemmin Tilastollisen päätoimiston johtajana. Hänen johtamansa invaliditeettivakuutuskomitea teetti tilastollisen selvityksen viidestä suomalaisesta maalaiskunnasta: Tuusulasta, Humppilasta, Kymistä, Räisälästä ja Vihannista.²¹ Selvityksen teki yliopistossa tilastolliseen

tutkimukseen perehtynyt, myöhemmin torpparilaitoksesta väitellyt ja 1910-luvulla Helsingin yliopistossa tilastotieteen dosenttina toiminut Edvard Gylling, joka tuli tunnetuksi myös sosiaalidemokraattien näkyvänä hahmona.²²

Muiden maiden instituutioiden ja järjestelmien esittelyn ja kotimaan olosuhteiden (kvantitatiivisen) tarkastelun lisäksi invaliditeettivakuutuskomiteassa tehtiin kustannuslaskelmia. Ratkaisevassa asemassa oli itse asiassa juuri se, mihin varojen uskottiin riittävän. Vaikka useimpien komitean jäsenten aitona tavoitteena – yhteiskuntarauhan ja porvarillisen yhteiskuntamuodon säilymisen lisäksi – lienee ollut vähävaraisen kansan elintason kohottaminen, toteutuneet tai toteutumattomat reformit kytkettiin jo valmisteluvaiheessa selvitysten perusteella havaittuun yhteiskuntakehitykseen ja talouden asettamiin kustannusraameihin. Vaahtimaton liikkeellelähtöä perusteltiin myös monissa myöhemmissä komiteoissa ja selvityksissä liian korkeiden kustannusten välttämiseksi. Kun alkuun oli päästy, etuuksia voitiin myöhemmin kasvattaa talouden kantokyvyn sallimissa rajoissa. Tästäkin tuli sosiaaliturvaa koskevan suunnittelun keskeinen elementti myös jatkossa. Tässä kohden tulee selvästi esiin luvun alussa mainittu Lindertin havainto tai paradoksi, jonka mukaan kansantaloudet alkavat panostaa sosiaalimenoihin vasta rikastuessaan.

Invaliditeettivakuutuskomiteassa uudistusten ekonomisointiin liittyi myös kiinnostavalla tavalla kaksi muuta edellä kuvattua ulottuvuutta, vertailu ja mittaaminen. Sopivaa vanhuuseläkeikää määritellään komitea tukeutui työkyvyttömyyden yleisyyden arvioinnissa Gyllingin edellä mainittuun selvitykseen. Erityisesti vanhuuseläkeikää koskevissa kustannuslaskelmissa hyödynnettiin myös Norjassa tehtyä tutkimusta väestön työkyvyttömyydestä ja kuolleisuudesta. Komitean mielestä norjalainen selvitys oli aineistonsa perusteella tilastollisesti kattavampi ja luotettavampi kuin Suomea koskeva aineisto.²³ Valtiojohtoisessa yhteiskuntasuunnittelussa tukeuduttiin tiedonmuodostuksen ja suunnittelun osalta 1900-luvun alusta lähtien siten kolmeen olennaiseen tekijään: vertailuun, mittaamiseen ja ekonomisointiin.

SUUNNITTELUYHTEISKUNTA

Maailmanlaajuinen lamakausi ja kasvanut työttömyys herättivät 1930-luvulla keskustelua valtion roolista. Osin palattiin ensimmäistä maailmansotaa edeltäviin ajatuksiin, osin reagoitiin uuteen tilanteeseen. Suomea verrattiin muihin maihin, ja talouteen tavoiteltiin ennustettavuutta. Sekä vuonna 1928 perustettu taloudellinen neuvottelukunta että vuosina

1933–1936 kaavailtu pysyvä talousneuvosto olivat jo aikaisemman komitealaitoksen tapaan laajapohjaisia, yhteiskunnan eri tahojen edustukseen perustuvia suunnitteluelimiä. Pysyvä talousneuvosto ei vielä toteutunut, mutta jo sitä koskevat suunnitelmat osoittivat, että Suomessa tunnettiin esimerkiksi Kansainvälisessä työjärjestössä ILO:ssa käytyä keskustelua talouden suunnitelmallisuudesta ja suunnittelun laajapohjaisesta edustuksellisuudesta.²⁴ Suhdanteiden tasaamiseksi kehiteltiin myös konkreettisia toimenpiteitä ja välineitä, kun vuonna 1934 perustettiin erityinen suhdannerahasto, josta voitiin käyttää varoja töiden järjestämiseen.²⁵

Valtion merkitys yhteiskunnassa ja julkisen vallan rooli korostuivat eri puolilla maailmaa 1930-luvulla ja toisen maailmansodan seurauksena. Sodan hävinnyt Saksa oli toteuttanut Hitlerin aikana valtiojohtoista yhteiskuntamallia, sodan voittanut Neuvostoliitto noudatti sosialistista suunnitelmataloutta, ja sosiaalidemokraattien johtama Ruotsi harjoitti valtiollista työllisyyspolitiikkaa sekä rakensi kansankotia. Myös Yhdysvalloissa yritettiin selvittää 1930-luvun lamasta niin sanotulla *New Deal* -politiikalla, liittovaltiojohtoisen sääntelyn ja suunnittelun avulla. Brittiekonomistit John Maynard Keynes ja William Henry Beveridge haastoivat aikaisempia näkemyksiä taloudesta ja sosiaalipolitiikasta. Markkinoiden vapaan toiminnan sijasta valtion tuli laskukausina elvyttää taloutta, ja kansallinen ja universaali sosiaalivakuutusjärjestelmä ja terveydenhuolto tarjaisivat kaikille minimitoimeentulon ja -palvelut.

Toisen maailmansodan jälkeiset vuosikymmenet merkitsivät Suomessa jatkoa aikaisemmalle kehitykselle, mutta myös suunnittelun laajentumista ja syventymistä eli sen ulottumista yhä useampiin yhteiskunnan osa-alueisiin. Esimerkiksi terveydenhoidossa valtiojohtoinen mutta edelleen pääsääntöisesti kuntien toiminnan varaan rakentuva kansanterveys-työ vahvistui maailmansotien väliseltä ajalta lähtien.²⁶ Enää ei valtion roolin ja taloutta koskevan suunnittelun osalta ollut paluuta sotaa edeltäneisiin vuosiin yksinomaan sen vuoksi, että poliittiset voimasuhteet olivat muuttuneet. Vasemmisto oli huomattavasti aikaisempaa vahvempi, ja toisaalta valtiojohtoisella politiikalla oli sotavuosina saavutettu niukkojen voimavarojen mobilisoinnissa ja toimien kohdentamisessa myönteisiä tuloksia. Konkreettisesti uudistustyössä ei kuitenkaan reagoitu pelkästään poliittiseen tai elinkeinorakenteen muutokseen ja niistä koitui eturistiriitoihin tai siihen, millaisia ajatuksia oli esitetty muualla. Yhtä lailla merkityksellistä oli olemassa olevien järjestelmien epäkohtien korjaaminen ja uudistusten tekninen toteuttaminen, mikä tuli hyvin esiin pitkään jatkuneessa eläkejärjestelmien uudistamisessa ja suunnittelussa 1940-luvulta aina 1960-luvun alkuun saakka.²⁷

Valtiovarainministeriö sai keskeisen roolin yhteiskuntaa koskevassa suunnittelussa, mikä näkyi jo sotavuosina. Tiukan paikan tullen ja vielä aivan erityisen niukkuuden vallitessa haluttiin keskittetymppää ohjausta ja resurssien käytön suunnitelmallisuutta. Kaikkea taloutta koskevaa suunnittelua ei kuitenkaan keskitetty valtiovarainministeriöön. Yksi osoitus tästä oli jo maailmansotien välisenä aikana kaavaillun pysyvän talousneuvoston perustaminen valtioneuvoston kanslian yhteyteen vuonna 1954. Päätös vahvisti pääministerin roolia talouspolitiikan suunnittelussa, mutta valtiovarainministeriön virkamiesvetoinen suunnittelu säilytti silti keskeisen aseman.²⁸

Myös suunnittelun välineet kehittyivät. Kvantitatiivinen tutkimus yleistyi, ja YK hyväksyi vuonna 1953 kansantalouden tilinpidon ensimmäisen normiston (SNA). Suunnittelun apuvälineeksi kehiteltiin Suomessakin talouden ennakointimalleja, joiden taustalla olivat YK:n, OECD:n ja muiden länsimaiden, erityisesti Alankomaiden, kokeemukset mallien rakentamisesta. Ne liittyivät toisaalta keynesiläiseen makrotaloustieteeseen, toisaalta kansantaloustieteessä yleistyneen, matemaattisia menetelmiä hyödyntäneen ekonometrian läpimurtoon.²⁹ Myös taloushistorioitsijat aloittivat pitkän aikavälin kehitystä kuvaavien aikasarjojen systemaattisen kokoamisen. Kun toteutuneesta kehityksestä saatiin aikaisempaa parempi kuva, mahdollisuudet verrata eri maita lisääntyivät. Samalla myös edellytykset tulevan kehityksen arviointiin paranivat. Suomessa seurattiin Suomen Pankin johdolla ja rahoituksella muiden maiden kehitystä ja aloitettiin pitkää aikaväliä koskevien historiallisten kansantulolaskelmien laatiminen.³⁰

Suunnitteluun liittyi korporatistinen ulottuvuus, kun työmarkkinoiden keskusjärjestöjen edustajista tuli komiteoiden ja muiden suunnitteluelinten vakiojäseniä. Hyvinvointivaltion kasvukaudella vahvistuneeseen korporatistiseen järjestelmään kuului se, että yhteiskunnan eri intressiryhmille luotiin taloudesta ja yhteiskunnasta yhteistä tietopohjaa, näkemystä ja hyväksyntää politiikan liikkumavarasta. Näin työmarkkinajärjestöille luovutetun vallan vastapainona niitä sitoutettiin yhteiskuntaa koskevaan suunnitteluun ja siihen, mitkä olivat yhteiskunnan kehittämisen kansantaloudelliset rajoitteet. Suunnittelun ja korporatistimin yhteys tuli erityisen hyvin esiin 1960-luvun puolivälissä keskusteluun nousseessa tulopolitiikassa. Tällaisen politiikan malli otettiin eurooppalaisesta taloustieteellisestä keskustelusta ja politiikan käytännöistä. Tavoitteena oli valtion ja etujärjestöjen yhteistoimin hillitä inflaatiota ja suhdannevaihteluita sekä edistää vientiteollisuuden kilpailukykyä ja saada aikaan pitkäjänteistä talouskasvua.³¹ Tähän liittyi myös ammattiyhdistysliikkeen

historiaa tutkineen Tapio Bergholmin kuvaama valtion ja työmarkkinoiden ”kaksoissidos”. Sillä hän tarkoittaa valtiovallan merkittävää puuttumista palkkapolitiikkaan ja työmarkkinajärjestöjen asteittain vahvistuvaa asemaa sosiaaliturvan kehityksessä.³²

Valtiojohtoista suunnitelmallisuutta ja uudenlaista ajattelua edusti Pekka Kuusi *60-luvun sosiaalipolitiikka* -kirjallaan, joka nousi 1960-luvun alussa hyvinvointivaltiota ja koko yhteiskuntaa koskevan kehityskeskustelun ytimeen. Se oli Sosiaalipoliittisen yhdistyksen rahoittama yleistajuinen tutkimus ja ”kokonaissuunnitelma”, jonka laatiminen alkoi vuonna 1957 taloudellisen tilanteen synkistäessä tulevaisuudennäkymiä ja kaventaessa sosiaalipolitiikan liikkumavaraa. Teoksen keskeinen ajatus liittyy ”kasvuhakuiseen yhteiskuntapolitiikkaan”, jossa ”talouspolitiikka ja sosiaalipolitiikka ovat kumpikin yhtä ja samaa, yhtenäistä ja kokonaisvaltaista yhteiskuntapolitiikkaa”. Kuusi kannatti rationaalista suunnittelua, jossa taloudellisen kasvun tavoite oli kaiken keskiössä. Oikein rakennettu sosiaaliturva ja terveydenhoito edistivät tätä tavoitetta. Kahden kasvutietoisien kansan, Ruotsin ja Neuvostoliiton, välissä suomalaiset olivat ”tuomitut kasvamaan”.³³

Kuusi sai pohdinnoilleen vaikutteita ulkomailta, ainakin ruotsalaiselta Gunnar Myrdalilta, mutta hän esitti myös samansuuntaisia ajatuksia taloudesta ja yhteiskunnasta kuin esimerkiksi Keynes oli tehnyt muutama vuosikymmentä aiemmin.³⁴ Vuonna 1963 hyväksytty sairausvakuutuslaki noudatti pitkälti Kuusen kaavailemaa mallia, mutta muutoin monet sosiaalipoliittiset, etenkin eläkkeitä koskevat ratkaisut sovittiin työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa ja ne olivat kompromisseja, joissa yhdistettiin eri tahojen tavoitteita.³⁵

Sosiaalimenot kasvoivat 1960-luvulla, ja kasvun odotettiin jatkuvan myös tulevana vuosikymmeninä. Vuonna 1968 perustettu eläkejärjestelmäkomitea julkaisi vuoteen 1982 ulottuvan ennusteen sosiaalimenoista. Sen mukaan Suomi oli saavuttanut vuonna 1968 sosiaalimenojen kansantulo-osuudessa Ruotsin vuoden 1965 tason ja ylittänyt Tanskan ja Norjan tuon vuoden tason. Eurooppalaisessa vertailussa Suomi jäi edelleen jälkeen kärkimaista mutta edusti kuitenkin ”hyvää kansainvälistä taso”. Jo vuosisadan alusta juontuva varovaisuus menojen kasvattamisessa näkyi siinä, että komitean mielestä lisämenojen kasvua tuli jatkossa hillitä. Ilman uutta lainsäädäntöäkin järjestelmiin liittyi automaattista kasvua, ennen kaikkea terveyden- ja sairaanhoidon sekä eläkkeiden osalta. Menojen arvioitiin lisääntyvän kansantulon kasvua nopeammin, ja tämä rajoittaisi lähivuosina sosiaalipoliittisia uudistuksia.³⁶

Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalasta tuli 1970-luvulla valtiontalouden pitkän aikavälin suunnittelun kokeilusektori. Suunnittelun avulla uskottiin luotavan pohjaa ”menokehityksen realistiselle arvioinnille koko valtiontalouden puitteissa”, ja sillä voitaisiin myös lisätä ”poliittisen päämääräasettelun pitkäjänteisyyttä hallinnonalan kysymyksissä”.³⁷ Vuonna 1978 ilmestyneeseen sosiaaliturvamaksutoimikunnan mietintöön koottiinkin sosiaaliturvan ja työvoimakustannusten kehitystä kuvaavia aikasarjoja, ja Suomen kehitystä verrattiin siinä teollisuuden tärkeimpiin kilpailijamaihin. Mietinnön laatimisen ponttimena olivat nopeasti kasvaneet sosiaalimenot ja vuosikymmenen puolivälin jälkeen heikentynyt taloudellinen kehitys.³⁸ 1970-luvun loppupuolella julkisuuksissa käytiin vilkasta väittelyä siitä, olivatko sosiaalimenot kasvaneet liian nopeasti ja olivatko ne uhka suomalaisten vientiyriyten kilpailukyvyille. Keskustelu ei siten näyttänyt ainakaan vähenevän aikaisempaa parempien tilastojen myötä, pikemminkin päinvastoin: samoista luvuista voitiin tehdä lähes vastakkaisia tulkintoja.³⁹

Suunnittelun katse ulottui yhä pidemmälle eteenpäin. Vuonna 1980 perustettu sosiaalimenojen kehitystä ja tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia pohtinut työryhmä oli ensimmäinen yritys arvioida kattavasti sosiaalimenojen kaikkien osa-alueiden (eläkkeet, sairausvakuutus, julkisen sektorin tuottamat terveystaloudelliset palvelut, muut sosiaaliset tulonsiirrot ja palvelut, työttömyys ja tapaturmat) tulevaa kustannuskehitystä ja niiden kansantaloudellisia vaikutuksia. Tämä niin sanottu STAT-ryhmä ulotti laskelmat 40 vuotta eteenpäin, aina vuoteen 2020 saakka. Näin pitkälle ulottuva tarkastelu katsottiin perustelluksi jo sen vuoksi, että työeläkkeiden kustannushuipun arvioitiin osuvan vasta 2020–2030-luvuille yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän hitaan voimaantumisen ja suurten ikäluokkien vanhenemisen vuoksi. Se merkitsi niin sanotulle passiiviväestölle suunnattujen etuuksien kasvua.⁴⁰ Suurempi muutos oli kuitenkin edessä nopeammin kuin 1980-luvulla osattiin ennakoita.

EHTYVÄ KASVU, IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ – KEHITYKSEN LOPPU?

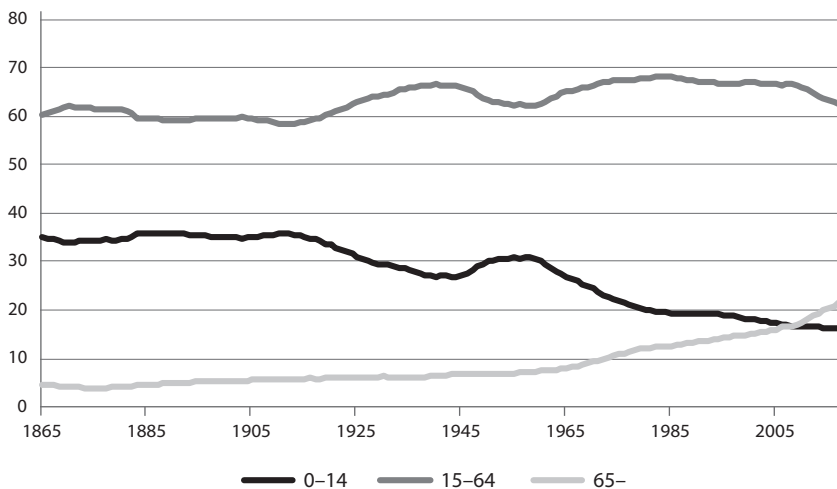
Suomi ajautui 1990-luvun alussa päättymäisillään olleen vuosisadan syvimpään rauhanajan lamakauteen. Reaalinen kansantuote laski kolmen vuoden ajan 1991–1993, yhteensä yli kymmenen prosenttia. Vienti laski vain vuonna 1991, kun taas kotimainen kysyntä aleni neljänä vuotena 1990–1993. Valtio ja kunnat tekivät mittavia säästöjä, mutta valtion velka kasvoi silti nopeasti: vuonna 1990 velkaa oli 11 prosenttia ja vuonna 1994

jo 63 prosenttia suhteessa kansantuotteeseen. Pankkikriisin lisäksi laman olennainen piirre olikin julkisen talouden kriisi. Myös työttömyys nousi ennätyslukemiin. Työministeriön tilastojen mukaan työttömiä oli enimmillään, vuonna 1994, yli 500 000, ja Tilastokeskuksen mukaan työttömiä oli samana vuonna keskimäärin 17 prosenttia työvoimasta. Suomen 1990-luvun lamaa on jälkikäteen nimitetty ”klassiseksi finanssikriisiksi”, jollaisia koettiin Ruotsissa, Norjassa, Chilessä ja Meksikossa sekä monissa Aasian maissa 1980- ja 1990-luvuilla.⁴¹

Pitkä ja syvä lamakausi kyseenalaisti aikaisemmat sosiaalimenoja koskeneet ennusteet ja suunnitelmat. Talouskasvu ei enää näyttänyt ratkaisevan jo edellisvuosikymmenellä ennakoituja väestön ikääntymisestä seuraavia ongelmia. Ongelmat koettiin niin suuriksi, että ne edellyttivät uudenlaista, hyvinvointivaltion kasvuajattelusta irrottautuvaa suhtautumista myös tulevaisuuteen. Edullisen idänkaupan ja myöhäisemmän rakennemuutoksen vuoksi kasvu oli Suomessa jatkunut pidempään kuin monessa muussa läntisen Euroopan maassa. Laman ja julkisen talouden epätasapainon myötä keskustelun keskiöön nousivat kuitenkin jo 1970-luvun lopulta lähtien yleistyneet ajatukset yksilöiden omasta vastuusta, markkinoiden tehokkaasta toiminnasta ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta.⁴²

Sosiaalimenojen rahoitusvaikeuksien vuoksi asetettu sosiaalimeno-toimikunta jätti mietintönsä keväällä 1994, jolloin lamaa oli kestänyt jo useamman vuoden ja työttömyys oli noussut huippuunsa. Pariakymmentä vuotta myöhemmäksi ennustetut sosiaalimenojen kasvun aiheuttamat rahoitusongelmat olivat jo käsillä. Akuutti talouden kriisi vaikutti myös mahdollisuuksiin ratkoa tulevaa menojen kasvua. Keskeiseksi vaihtoehdoksi nousi menojen karsiminen. Sosiaalimeno-toimikunnan viesti kuului, että ”kestävä sosiaaliturva ei tulevaisuudessakaan saisi rakentua keskimääräistä nopeamman taloudellisen kasvun varaan”. Sama näkemys oli esiintynyt jo edellisvuosikymmenien komiteoissa.

Sosiaalimeno-toimikunta päättyi laskelmissaan arvioon, jonka mukaan työn tuottavuus kasvaisi vuoden 2000 jälkeen 1,5 prosenttia vuodessa. Tehdyt laskemat ulottuivat vuoteen 2030 saakka. Lama lisäsi varovaisuutta tai jopa pessimismää, sillä aikaisemmissa laskelmissa tuottavuusoletukset olivat vaihdelleet kahden ja kolmen prosentin välillä. Tuottavuuden kasvun oletettiin tulevaisuudessa jäävän alle eurooppalaisen keskitason. Mietinnön viimeisessä kappaleessa tosin todettiin, että ”toimikunnan työn valmistuessa odotukset lähivuosien nopeasta kasvusta ovat voimistuneet”.⁴³ Näkymä alenevasta tuottavuuskehityksestä näyttää osin pitäneen paikkaansa, sillä 1990-luvun puolivälin jälkeen työn



Kuvio 17.1. Väestö ikäryhmittäin 1865–2017, prosenttia koko väestöstä.
Lähde: Findikaattori, Tilastokeskus.

tuottavuus on trendinomaisesti alentunut. Tosin sosiaalimenotoimikunnan ennakoimaan alle 1,5 prosenttiin päädyttiin vasta vuosien 2008–2009 finanssikriisin jälkeen.⁴⁴

Sosiaaliturva- ja terveydenhoitojärjestelmiä reformoitiin 1990-luvulta lähtien useimmissa länsimaissa poliittis-ideologista syistä, taloudellisen kehityksen pakottamana ja ikärakenteen odotettavissa olevan muutoksen vuoksi.⁴⁵ Muutosten suunta oli kaikkialla samalla, kun etuuksia pääasiassa heikennettiin. Reformien perusteluissa demografinen muutos nousi koko ajan yhä keskeisempään asemaan. Hyvinvointivaltion kasvukaudella vuosina 1960–1990 ikärakenne oli Suomessa etuuksien rahoituksen näkökulmasta suotuisa. Työikäistä väestöä oli paljon nuorimpiin ja vanhimpiin ikäluokkiin verrattuna. Yli 65-vuotiaiden väestöosuus alkoi kasvaa jo 1960-luvulla, mutta huoltosuhteen heikkenemistä ei tapahtunut, koska samaan aikaan lasten osuus koko väestöstä pieneni (kuvio 17.1).

Käynnissä oleva demografinen muutos tarkoittaa, että huollettavien ja työikäisen väestön suhde muuttuu vähitellen kustannusrasituksen näkökulmasta epäedullisempaan suuntaan. Vanhimmat ikäluokat ovat nuorempia suurempia, mutta myös vanhimman väestöosan elinajanodote on viimeisen parinkymmenen vuoden aikana selvästi kasvanut. Tämä näkyy tulevaisuudessa etenkin eläke- ja sairaanhoitohoitomenojen kasvuna, mikäli etuuksien tasoon ei tehdä muutoksia. Jo 1980-luvulla ennakoitu huoltosuhteen tuleva heikkeneminen synnytti laman jälkeen 1990-luvulla

keskustelun työurien pidentämisestä, niin Suomessa kuin muualla Euroopassa. Demografinen muutos näkyy hieman eriasteisena kaikkialla läntisessä Euroopassa samoin kuin esimerkiksi Japanissa ja Kiinassa.⁴⁶

Laman jälkeen sosiaalivakuutusta ja erityisesti työeläkkeitä koskevien uudistusten valmistelussa työmarkkinajärjestöjen asema vahvistui ja komiteoiden merkitys väheni.⁴⁷ Institutionaalinen muutos ei kuitenkaan tarkoittanut suunnittelun ja pitkän aikavälin ennusteiden merkityksen vähenemistä. Suunnittelu oli jo paljon aikaisemmin irtaantunut kytköksestään komitealaitokseen. Tilastokeskus ja sosiaaliturvaorganisaatiot tuottivat tilastoja ja tulevaisuutta koskevia laskelmia, ja järjestelmiä verrattiin edelleen muiden maiden vastaaviin instituutioihin. Katse ulottui yhä pidemmälle tulevaisuuteen, koska myös reformien aikajänne oli pitkä. Monet uudistukset näkyvät täydellä voimallaan vasta vuosikymmenten kuluttua. 2000-luvulla huomio on kohdistunut entistä enemmän lyhyen aikavälin sosiaalisista tarpeista hyvinvointivaltion pitkän aikavälin taloudelliseen kestävyYTEEN. Se ei ainakaan ole vähentänyt historiaa koskevien aikasarjojen ja tulevaisuutta koskevien laskelmien merkitystä.

PITKÄ LINJA

Sosiaaliturva ja sitä koskeva suunnittelu voidaan tulkita luvun alussa esiteltyä Moses Abramovitzin käsitettä käyttäen ”sosiaalisen kyvykkyyden” ja yhteiskunnan muutoskyvyn endogeeniseksi eli sisäsyntyiseksi laajentumiseksi. Kyse oli sellaisten suunnittelun välineiden ja institutionaalisten olosuhteiden kehittymisestä, jotka mahdollistivat nopeamman rakennemuutoksen ja taloudellisen kasvun sekä siirtymisen moderniin palkkatyöyhteiskuntaan. Laskelmilla ja suunnittelulla luotiin yhteistä tietopohjaa ja sitoutettiin jo etukäteen eri väestöryhmiä tai ainakin heidän etujärjestöjään tulevaan muutokseen. Yhdessä etujen ja julkisten palvelujen parantamisen kanssa se lisäsi uudistusten legitimitettä ja vähensi muutoksen vastustusta. Siihen oli tarvetta, koska rakennemuutos oli nopea eikä se useinkaan edennyt niin kuin oli ennakoitu.

Rakennemuutos kohti palkkatyöhön perustuvaa yhteiskuntaa käynnistyi Suomessa myöhemmin kuin teollistumisen edelläkävijämaissa. Yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa lähdettiin kuitenkin liikkeelle varhain, varsinkin kun yhteiskuntarakenne otetaan huomioon. Valtion komiteoista tuli tärkeä instituutio. Niissä vertailtiin, mitattiin ja ekonomisoitiin yhteiskuntia ja kaavailtujen uudistusten vaikutuksia. Jälkeenjääneisyydestä voitiin päästä eroon, yhteiskuntarakennetta voitiin muuttaa ja uusia instituutioita voitiin luoda, kun takamatka yritettiin kääntää eduksi.

Kehittyneemmistä maista voitiin omaksua hyviä käytäntöjä ja samalla välttää muualla tehtyjä virheitä. Ennen uudistuksia yhteiskunnasta piti kuitenkin hankkia luotettavaa tilastotietoa. Toisen maailmansodan jälkeen siirryttiin varsinaiseen suunnittelyyhteiskuntaan, jossa ennusteet ja laskelmat ulottuivat yhä pidemmälle tulevaisuuteen. Talouden asettamat rajat piti kuitenkin ottaa huomioon. Sosiaalipolitiikan tutkija Terho Pulkkinen kiteytti pitkään jatkuneen reformien ekonomisoinnin ja Pekka Kuusen lanseeraaman kasvuhakuisen yhteiskuntamallin vuonna 1969 kirjansa *Eläketurva ja toimeentulo* päätössanoissa: ”Eläkepolitiikan on joka hetki sopeuduttava taloudellisen kasvun pyrkimykseen. Se ei saa kaventaa omia toimintamahdollisuuksiaan tulevaisuudessa.”⁴⁸

Suunnittelun ja ennakoinnin avulla yritettiin edistää reformistista, porvarillisen järjestelmän säilyttävää siirtymää ”kehityksen uuteen vaiheeseen”, jos käytetään taloustieteilijä Simon Kuznetsin tunnettua käsitettä modernisaatiosta.⁴⁹ Näitä kehityksen vaiheita on sittemmin riittänyt. Rakennemuutoksesta ja erityisesti sen tietoisesta edistämisestä muotoutui vähitellen traditio ja osa kansallista itseymmärrystä, mikä näkyy edelleen vahvana suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa.⁵⁰ Vaikka entinen perässätulija on nyt eri mittareilla yksi maailman kehittyneimmistä valtioista, pitkälle tulevaisuuteen ulottuva sosiaalimenojen suunnittelu ja sosiaaliturvan uudistaminen nähdään edelleen välineinä rakennemuutoksen edistämiseksi ja talouskasvun aikaansaamisessa. Ne ovat olennainen osa yhteiskunnan muutoskykyä, sosiaalista kyvykkyyttä.

**17. VALTIO,
SOSIAALIVAKUUTUKSEN
SUUNNITTELU JA YHTEISKUNNAN
MUUTOSKYKY**

1. Sosiaalimenoja ja hyvinvointivaltioon liittyneiden instituutioiden muotoutumista ja niiden yhteyttä talouskasvuun ja rakennemuutokseen olen käsitellyt toisaalla. Hannikainen 2018.
2. Lindert 2004.
3. Abramovitz 1986.
4. Gerschenkron 1962b.
5. Acemoglu & Robinson 2012.
6. Hjerpe 1988; Hannikainen & Heikkinen 2006; Haapala 2006.
7. Kalela 1989, 22–25.
8. Kettunen 1994, 35–36.
9. Hannikainen 2012a, 22–24; Harjula 2015, 62–67, 221–229.
10. KM 1892:5, 5–34, 77–92; KM 1892:12, 2–14; Hellsten 1993, 147–152; Hannikainen 2012a.
11. Alestalo 1990, 339–360; Kettunen 1994, 46–55; Jauho 2004, 70–89; Kangas 2006, 218–223.
12. Hennock 2007, 182–211.
13. KM 1892:12, 2–3, 29–31, 46–52.

14. IVK V 1908.
15. Kalela 1989, 48–49; Kangas 2006, 253–254; Hannikainen 2012a, 38–41.
16. Viikari 1983, 79–84; Ahvenainen 1983, 381–383; Eräsaari 2011, 266–290.
17. Eräsaari & Rahkonen 1975; Alapuro & Alestalo 1992, 77–115.
18. IVK V 1908; IVK I 1905; IVK IV 1908.
19. Kettunen 1994, 56–59.
20. KM 1891:10a.
21. IVK II 1907; Peltonen 1992a.
22. Heikkinen & Mauranen 1985; Jussila 2015.
23. Laajemmin ks. Hannikainen 2013.
24. Kettunen 2002, 18–31.
25. Hannikainen 2004, 62–63.
26. Peltola 2014, 145–175; Saaritsa 2014, 105–144; Harjula 2015, 131–176.
27. Vauhkonen 2012, 52–91.
28. Tiihonen 1985, 147–185; Heikkinen & Tiihonen 2009b, 100–104, 205–218, 338–350.
29. Tiihonen 1990, 29–33, 197–213.
30. Hjerppe 1988, 11–21.
31. Tiihonen 1990, 21–63; Pekkarinen & Vartiainen 1993, 260–317; Bergholm 2007, 382–442.
32. Bergholm 2015, 7–46.
33. Kuusi 1961, 34, 41.
34. Tiihonen 1990, 242–244; Saari 1994, 115–147; Tuomioja 2002; Riihinen 2009, 97–129; Kettunen 2012, 13–36; Harjula 2015, 235–240.
35. Saari 1994, 115–147; Hannikainen 2012b, 123–126; 2012c, 154–158; Harjula 2015, 271–282.
36. Eläkejärjestelmäkomitean osamietintö II, 1969: B 33.
37. Puro 1982, 4–7.
38. Sosiaaliturvamaksutoimikunta 1978:n mietintö, kom. 1978:39.
39. Hannikainen 2012c, 178–185.
40. STM:n työryhmämuistio 6/1980.
41. Kiander 2001; Honkapohja ym. 2009, 20–30.
42. Blomberg ym. 2002; Outinen 2015.
43. KM 1994:9, 173.
44. Tilastokeskus 28.11.2014; Jalava & Pohjola 2004.
45. Pierson 1994; Vidlund 2006; Kangas 2006; Petersen & Petersen 2009; Harjula 2015, 313–352.
46. OECD 2017; Bonoli & Shinkawa 2005.
47. Hannikainen 2012d, 254–263, 280–281.
48. Pulkkinen 1969, 269.
49. Kuznets 1966.
50. Haapala 2006; 2009a.