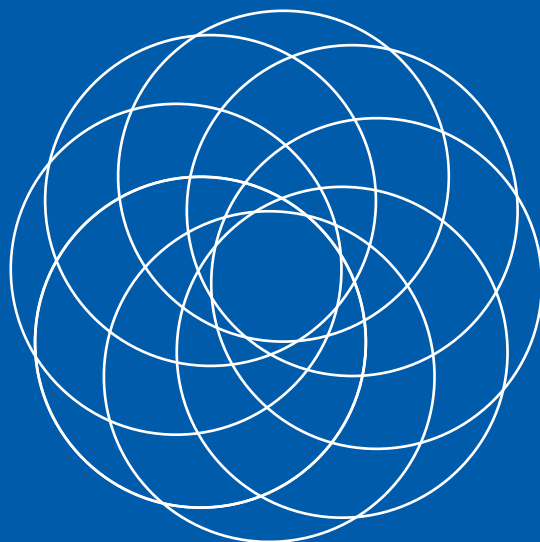


Ansioturva

– Miksi sosiaali- ja
terveyspolitiikka
tarvitsee selkärankaa

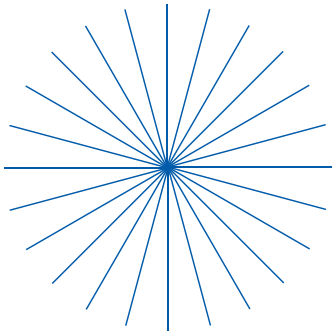


Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
Yhteenveto ansioturvasta sosiaalisten riskien hallinnassa	6
Johdanto: hyvinvointivaltion murtuva ydin	7
Tavoite	10
Rajaukset	12
Ajantasaistamisen aika	14
Tyyli ja rakenne	15
Institutionaalinen muutos	16
Lukujen kertomaa	19
Yleistä: ansioturva sosiaalisten riskien hallintana	24
Sisäiset kerrostumat	30
Hyvinvointivaltion tukirakenteet	33
Vastavalta: ansioturva tasapainottaa neuvotteluvaltaa	38
Uudelleenjaon paradoksi: ansioturva vähentää köyhyyttä	42
Sopeutuminen: ansioturva antaa aikaa sopeutua	46
Oikeudenmukaisuus: ansioturva lisää oikeudenmukaisuutta	49
Klubihyöhyke: ansioturva mahdollistaa riskienhallinnan	53
Siirrettävyys: ansioturva mahdollistaa liikkuvuuden	57
Yhteiset voimavarat: ansioturva vähentää ylikulutusta	59
Moraalikato: ansioturva lisää sosiaaliturvan kestävyyttä	63
Vastavuoroisuus ja vastikkeellisuus: ansioturva ylläpitää reiluusnormeja	65
Tulevaisuusinvestoinnit: ansioturva tuottaa tulevaisuusinvestointeja	67
Elämänkaari: ansioturva turvaa ikääntyneiden työntekijöiden toimeentuloa	70
Luottamus: ansioturva lisää tulevaisuususkoa	72
Yhdistelmävakuutus: ansioturvan sopeutuminen monimuotoisiin työuriin	74
Selkärangalle on käyttöä sosiaalisten riskien hallinnassa	76
Seitsemän ehdotusta	80

Kuviot

Kuvio 1. Työttömyysturvan korvatut päivät ja perusturvan osuus	19
Kuvio 2. Sairausturvan korvatut päivät ja vähimmäismääräisten osuus	20
Kuvio 3. Ansioturvan nettokorvausasteet työttömyysturvassa 2015–2026, yhden hengen kotitalous, nettokorvausaste (vuoden 2015 rahassa, ansiotasoindeksillä korjattuna) eri tulotasoilla ja ajanjaksoilla	21
Kuvio 4. Nettokorvaustasot 180 korvatun päivän kohdalla eri tulotasoilla (vuoden 2015) rahassa, ansiotasoindeksillä korjattuna, 2015–2026	22
Kuvio 5. Sairausvakuutuksen nettokorvausasteet vuosituloista laskettuna, 2023 ja 2026	22
Kuvio 6. Ansioturvan leikkaukset: kaksi työtöntä, yksi alle kouluikäinen lapsi, ei enää oikeutta ansioturvaan vuonna 2026	23
Kuvio 7. Ansioturvan leikkaukset: kaksi työtöntä, kaksi alle kouluikäistä lasta, ei enää oikeutta ansioturvaan vuonna 2026	23
Kuvio 8. Toimeentulotuen tunnuslukuja 7/2025–7/2026	43



Tiivistelmä

Raportti tarkastelee työikäisen väestön ansioturvan tilaa 2020-luvun loppupuolen Suomessa. Se tuo tietoa ansioturvan merkityksestä sosiaalisten riskien hallinnan välineenä sekä sosiaaliturvan keskeisistä periaatteista ja malleista. Ansioturva on suomalaisen hyvinvointivaltion tärkeä perusrakenne, jonka merkitys ulottuu yksittäisten etuuksien tasoa laajemmalle. Ansioturvan kyky turvata kotitalouksien elämäntilannetta ja sosiaalista asemaa hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden rajapinnassa on olennaisesti heikentynyt viime vuosina. Ansiosidonnaisen osuus on heikentynyt ja yhä suurempi osa korvatuista päivistä on tasamääräisiä. Tämä muutos on raportin mukaan huolestuttava sekä sosiaali- ja terveystaloudellisesti että hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta.

Ansioturvan heikentäminen on rakenteellinen muutos suomalaisen hyvinvointivaltion toimintalogiikkaan. Se lisää riippuvuutta perusturvasta ja toimeentulotuesta, heikentää keskiluokan toimintakykyä elämän murroksissa, luottamusta ja riskinhallinnan vakautta sekä voi pitkällä aikavälillä heikentää sekä talouskasvun että hyvinvointivaltion kestävyysedellytyksiä.

Raportissa korostuu erityisesti keskiluokan näkökulma, sillä ansioturvan heikentyminen osuu voimakkaasti nimenomaan keskiluokkaan. Se kantaa merkittävän vastuun verotulojen, työmarkkinoiden ja yhteiskunnan palvelujen rahoittamisesta, mutta sen taloudellinen turvallisuus on heikentynyt. Asumisen kustannukset, velkaantuminen ja työelämän epävarmuus lisäävät tarvetta järjestelmälle, joka suojaa tulotason äkillisiltä muutoksilta.

Ansioturvalla laaja yhteiskunnallinen merkitys

Raportti nostaa esiin ansioturvan laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset kuin perinteinen toimeentulon turvaaminen: se toimii kansantaloudessa automaattisena vakauttajana, tukee työvoiman liikkuvuutta, tasapainottaa työntekijöiden ja työnantajien neuvotteluvoimaa, ehkäisee köyhyyttä perusturvaa tehokkaammin, ylläpitää luottamusta hyvinvointivaltioon sekä mahdollistaa koulutus-, asunto- ja urainvestointeja.

Kirjoittaja katsoo, että ansioturvan supistaminen heikentää pitkällä aikavälillä sekä taloudellista että sosiaalista kestävyyttä. Kun työikäisten tulonsiirtoja ja palveluja on leikattu, hyvinvointivaltion painopiste on siirtynyt työelämän ulkopuolella olevan väestön turvaamiseen. Leikkausten takia ansioturva turvaa heikommin kotitalouksien elämäntilannetta ja sosiaalista asemaa hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden rajapinnassa.

Raportin johtopäätös on, että ansioturvaa tulisi tarkastella investointina ja osana Suomen työmarkkinamallia eikä pelkkänä julkisena menona. Sen tehtävänä on mahdollistaa työuran muutoksia, osaamisen kehittämistä tai työpaikan vaihtaminen sekä tuoda taloudellista turvallisuutta muuttuvilla työmarkkinoilla. Tämän vuoksi raportti suosittelee ansioturvan aseman vahvistamista, sosiaaliturvan aukkojen korjaamista, monimuotoisten työurien parempaa huomioon ottamista sekä varautumista teknologisen murroksen vaikutuksiin.

Raportin on laatinut Akava Worksin toimeksiannosta sosiaali- ja terveystalouden professori Juho Saari Tampereen yliopistosta.

Yhteenveto ansioturvasta sosiaalisten riskien hallinnassa

Systeemiset näkökulmat ansioturvaan

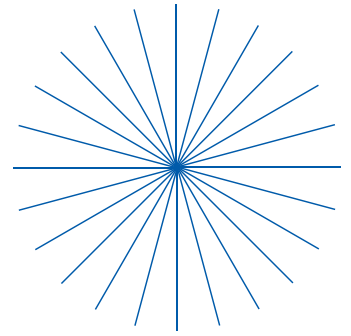
- Vakauttaa sosiaalisten riskien hallintaa työikäisessä väestössä
- Toimii kansantalouden automaattisena vakauttajana
- Mahdollistaa suurten lukujen lain toteutumisen
- Ylläpitää palkkatyöhön perustuvaa yhteiskuntaa
- Muokkaa palkkatyön yhteiskunnan neuvottelurakenteita
- Vahvistaa hyvinvointivaltion rakenteellista perustaa
- Tasapainottaa yhteiskunnan valtasuhteita
- Tukee alueellista ja sosiaalista liikkuvuutta
- Vahvistaa yhteiskunnan oikeudemukaisuutta
- Vähentää köyhien ja huono-osaisten määrää
- Rajaa sosiaaliturvariippuvuutta
- Edistää vastavuoroisuutta ja vastikkeellisuutta
- Ylläpitää yhteiskunnallista luottamusta
- Ylläpitää ikääntyneiden kulutusta
- Mahdollistaa palkkatyön ja yrittämisen yhdistämisen

Kotitalouksien näkökulmat

- Tukee elämäntilannetta ja sosiaalista asemaa
- Vakauttaa kotitalouksien odotuksia
- Vähentää arjen epävarmuutta ja parantaa riskinottoa
- Luo puskurin köyhyyttä ja huono-osaisuutta vastaan
- Mahdollistaa etuuksien koordinaation
- Luo perustaa sosiaalisille investoinneille
- Rajoittaa epäsymmetristen valtasuhteiden hyväksikäyttöä
- Kannustaa työllistymiseen ja työkyvyn säilyttämiseen
- Mahdollistaa työskentelyn toisessa EU-maassa
- Turvaa kertynyttä omaisuutta, varallisuutta ja sijoituksia
- Mahdollistaa palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistämisen

Mitä mahtuisi politiikan asialistalle 2020-luvun lopun Suomessa

- 1.** Investointipainotteinen sosiaalisten riskien hallinta
- 2.** Ansioturvan suhteellisen aseman vahvistaminen
- 3.** Monituloisuuden aktiivinen edistäminen
- 4.** Epäjohtonmukaisuuksien parempi hallinta
- 5.** Uuden teknologian käyttöönottoon varautuminen
- 6.** Ammatillisten etuuksien ja palvelujen integrointi ansioturvaan eri riskinhallintajärjestelmissä
- 7.** Hyvinvointivaltion ja työelämän systemaattinen tarkastelu keskiluokan ja ansioturvan näkökulmasta



Johdanto:

hyvinvointivaltion murtuva ydin

Harvoin on suomalaista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa leikattu ja uudistettu yhtä voimakkaasti kuin 2020-luvun puolivälissä. Muutamassa vuodessa suurin osa suomalaista hyvinvointivaltiota, joka on sosiaaliin riskeihin vastaavaa keskitettyä voimavarojen uudelleenjakoa ja sääntelyä, koskevasta suomalaisesta sosiaali- ja terveyspoliittisesta kirjallisuudesta on auttamattomasti vanhentunut.¹ Muutokset läpäisevät sosiaali- ja terveyspolitiikan kaikki riskinhallintajärjestelmät. Uudelleenjaon mekanismien välistä työnjakoa ja yhteistoimintaa on määritelty uudestaan. Tavoitteena on ollut vahvistaa julkistaloudellista kestävyyttä ja lisätä työvoiman tarjontaa. Samalla on muutettu institutionaalisia sääntöjä, kuten etuuksien ja palvelujen myöntämisen periaatteita, tasoa ja laatua sekä etuuden tai palvelun käytön kestoja.² Sääntelyä, eli muun muassa eri-

laisten toimilupien myöntämistä, hankintojen sääntöjä, asiakas-henkilökuntamitoituksia, lääketieteellisten operaatioiden vuosimääriä (esimerkiksi synnytyksissä ja eräissä leikkauksissa), eri tehtäviin edellytettäviä pätevyysvaatimuksia, hyvinvointialueiden rahoitusmalleja ja työeläkejärjestelmän sijoittamissääntöjä on myös muutettu toiminnallisen joustavuuden ja paremman tuottavuuden sekä säästöjen tavoittelun nimissä useita kertoja.

Jatkuvuutta 2020-luvun puolivälin hyvinvointivaltiossa edistävät lähinnä sosiaali- ja terveyspolitiikan tukirakenteet. Näitä ovat muun muassa yksilöllistetyt oikeudet ja velvollisuudet, palkkatyö- ja asumisperustaisuuden yhteensovittaminen ja sukupolvien välisten elatus- ja hoivavelvoitteiden puuttuminen. Voimavaroja keskitetysti uudelleenjakavat sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät rakentuvat näiden

¹ Yhteenvedo alkuvaiheen leikkauksista on Saari, Juho (2024). *Harvinainen hetki. Hyvinvointivaltio valinkauhassa*. Helsinki: KAKS. <https://kaks.fi/julkaisut/harvinainen-hetki-hyvinvointivaltio-valinkauhassa-2/> Yleisemmin suomalaisen yhteiskunnan tilasta ks. Saari, Juho (toim.) (2025). *Hyviä uutisia Suomesta. Menestyvän yhteiskunnan tilannekuva*. Neljäs tarkistettu painos. Tampere: Vastapaino.

² Tässä yhteydessä instituutiot määrittyvät yhteiskunnan virallisiksi pelisäännöiksi, kun taas organisaatiot ovat pelaajia. Instituution määrittely on lainattu teoksesta North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

tukirakenteiden varaan. Niiden ja uudelleenjaon mekanismien väliset yhteensovittussäännöt ovat kuitenkin haurastuneet ja voimavarat jakautuvat uudella tavalla riskinhallintajärjestelmien sisällä.³

Yksi osa tätä murroksessa olevaa uudelleenjakavien mekanismien kokonaisuutta on ansioihin, vakuutusmaksukauteen ja työsuhteen pituuteen suhteutettu sosiaalivakuutus. Tätä sosiaalivakuutuksen ansioihin suhteutettua osaa eli ansioturvaa voi perustellusti pitää suomalaisen hyvinvointivaltion historiallisena ja toiminnallisena ytimenä. Kielikuvalla ilmaistuna se on ollut suomalaisen hyvinvointivaltion selkäranka. Sen kehitys, mitoitus ja kattavuus on historiallisesti ehdollistanut ja poliittisesti ohjannut muiden sosiaalisten riskien hallintaan liittyvien palvelujen ja tulonsiirtojen kehitystä. Samalla sen pääosin vakuutettujen ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksuilla tapahtuva rahoitus on ehdollistanut muiden tulonsiirtojen ja palvelujen rahoitusratkaisuja.⁴ Ilman edellisen reilun puolen vuosisadan aikana vaihteittain – vaalikausittain ja neuvottelukierroksittain – tapahtunutta ansioturvan perustamista, rakentamista, laajentamista ja uudistamista Suomessa ei olisi myöskään nykymuotoista hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta, joka on useimmilta osin osoittautunut sopeutumiskykyiseksi myös haastavissa olosuhteissa.

Kuluvan vaalikauden (2023–2027) aikana tästä hyvinvointivaltion selkärangasta on leikattu joko osin tai kokonaan pois sii-

hen vuosien mittaan vakiintuneita osasia: eräin osin muutokset kohdistuvat myös sen ytimeen. Ansioturvasta ja osin myös perusturvaetuuksista on poistettu lapsikorotukset⁵, suojaosat, korotusosat liikkuvuudessa ja palvelussa olon aikana sekä lisäpäiväoikeudet⁶, lisätty omavastuuaikaa ja pidennetty työskentelyedellytystä, muokattu ansioturvan saatavuus- ja kestoehdoja, alennettu korvausasteita sekä uudistettu rahoitusrakenteita (ns. kanavointiratkaisu⁷). Samanaikaisesti vakiintuneille instituutioille on myös annettu uusia tavoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi työllistymisen edistämiseen ja julkisen talouden kestävyys- ja tukemiseen.

Samalla ansioturvan absoluuttinen ja suhteellinen merkitys sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien sisällä on muuttunut. Erilaisia sosiaalisia riskejä kohtaavien ihmisten kiinnittyminen ansioturvaan on asettunut uuteen asentoon. Esimerkiksi työttömyyden perusteella korvatuista päivistä valtaosa on nykyisin muuta kuin ansioturvaa. Ansioturvan osuus kaikista korvatuista päivistä on alle kolmannes ja edelleen laskussa 2020-luvun lähentyessä loppuaan. Tämä on toisenlainen tilanne kuin esimerkiksi 1990-luvun alussa, jolloin ansioturvalla oli keskeinen merkitys huolimatta työmarkkinatuen käyttöönotosta (1993). Tuolloin noin kaksi kolmasosaa kaikista korvatuista päivistä oli ansioturvaa. Taso laski jonkin verran työmarkkinatuen käyttöönoton myötä, mutta pysyi kuitenkin korkeana 2000-luvulle saakka.⁸

³ Tarkempi kuvaus on teoksessa Saari, Juho (2020). *Samassa veneessä. Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa*. Jyväskylä: Docendo.

⁴ Historiallisesti säännön vahvistavat poikkeukset liittyvät työeläkevakuutusmaksun muita vakuutusmaksuja syrjäyttävään vaikutukseen.

⁵ Lapsikorotuksia on jäljelle työkäisen eläkkeensaajan etuutena kuntoutustuessa, liikenne- ja tapaturmavakuutuksia ja tietysti työkyvyttömyyseläkkeessä.

⁶ Näistä päätettiin vuonna 2022.

⁷ <https://stm.fi/-/muutoksia-sairausvakuutusmaksuihin-sairauspaivarahan-maaraytymiseen-ja-saastojen-ohjaamiseen-valtiolle-ja-kunnille>. Yleisemmin kanavointiratkaisuun lukeutuvat työnantajien työttömyysvakuutusmaksut, sairausvakuutuksen maksuvastuut ja verorasituksen muutokset.

⁸ Tässä on käytetty Pertti Honkasen tekemää laskelmaa (21.8.2026).

Myös työttömyysturvan kesto on merkittävästi muuttunut. Tässäkin vertailu suureen lamaan (1991–1993) asettaa muutoksen perspektiiviin. Suuren laman aikaan ansioturva maksettiin yleensä 500 päivältä ja tietyin ehdoin siihen sisältyi lisäpäiväoikeus. Se kannatteli Suomea ja suomalaisia tuon poikkeuksellisen voimakkaan rakennemuutoksen lävitse. Vuoden 2017 työttömyysturvauudistusten jälkeen alle kolmen vuoden työhistorialla saa ansioturva 300 päivää ja yli kolmen vuoden työhistorialla vastaavasti 400 päivää. (Vain) yli 58-vuotiaat saavat ansioturva 500 päivää, mikäli työhistoriaa on kertynyt viisi vuotta kahdenkymmenen vuoden aikana.

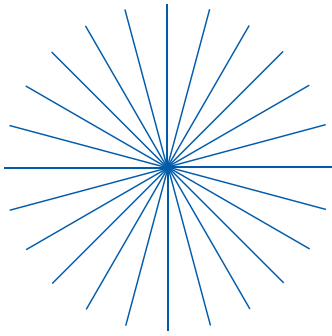
Samalla ansioturvan paikka ja merkitys on muuttunut erityisesti sosiaalivakuutuksessa ja yleensä uudelleenjaon mekanismina. Hallinnollisesti hyvinvointivaltiota ja sen sosiaali- ja terveyspolitiikkaa on alettu analysoida ja politisoida yhä useammin yhtenä monoliittisena kokonaisuutena ja julkisen talouden osana. Aikaisemmin se oli hallinnollisesti ja poliittisesti jakautunut esimerkiksi perusturvaan, sosiaalivakuutukseen ja sosiaali- ja terveyspalveluihin, joilla oli erilaiset neuvottelu- ja päätöksentekomekanismit. Ansioturvan uudistaminen oli kiinteästi yhteydessä palkanmuodostukseen ja työmarkkinoiden neuvottelurakenteisiin, nyttemmin se on kiinteämmin yhteydessä julkisen talouden tilaan.

Ansioturvan aikaisemmin kyseenalaistamatonta paikkaa hyvinvointivaltion ytimessä on haastanut myös 2020-luvun jälkipuoliskolla yleistyneet sosiaali- ja terveyspolitiikan rahoituksen ja sosiaalisten riskien hallinnan kehityskulut. Yhtäältä hyvinvointivaltion uudistamisen julkistaloudellinen painopiste on ollut hyvinvointialueiden ja työeläkkeiden uudistamisessa ja taloudellisen kestävyys- ja takuun takaamisessa. Kummassakin on haettu menokasvun

kulmakerrointa alentavia ratkaisuja myös osana julkisen talouden vakauden palauttamista sen sijaan, että uudistuksia olisi tehty sektorikohtaisesti. Nämä kaksi kokonaisuutta ovat myös tulevaisuudessa hyvinvointivaltion taloudellisen legitimitetin ja julkistaloudellisen kestävyys- ja ytimessä.

Toisaalta työikäisen väestön tulonsiirtoihin ja palveluihin tehdyt menoleikkaukset (tai menojen kasvun kulmakerrointa alentavat muutokset) ja institutionaaliset uudistukset ovat siirtäneet sen sisäistä sosiaalisten riskien hallinnan painopistettä kohti perusturva. Se muodostuu tasamääräisistä etuuksista, kuten vuonna 2026 käyttöön otettuun yleistuesta ja erilaisista heikossa työmarkkina-asemassa oleville kohdennetuista sosiaali-, koulutus-, kuntoutus- ja työllisyyspalveluista. Tämän tulonsiirroista ja palveluista rakentuvan perusturvan on ajateltu ottavan päävastuuta työikäisten sosiaalisten riskien hallinnasta. Vastuunotto ja -kanto ei kuitenkaan ole onnistunut toivotulla tavalla, mikä näkyy muun muassa toimeentulotukimenojen voimakkaana kasvuna.

Perusturvan suhteellista asemaa painottavien leikkausten ja uudistusten takia ansioturvan hallinnollinen asema ja toiminnallinen merkitys työikäisen väestön sosiaalisten riskien hallinnassa on ollut ja on lähivuosina toistuvasti uudelleen arvioitavana. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmän institutionaaliseen *ytimeen* tehdyt leikkaukset eivät kuitenkaan ole pidemmällä aikavälillä hyväksi sen paremmin työikäisen väestön kohtaamien sosiaalisten riskien hallinnalle kuin sosiaalisia riskejä kohtaavien ihmisten elämäntilanteiden muutosten hallittavuudelle. Se on myös merkittävästi heikentänyt koulutettua ja keskituloisen keskiluokan elämäntilannetta ja sosiaalista asemaa. Tämä on monella tapaa haastavaa Suomen tulevaisuudelle.



Tavoite

Tämän raportin tarkoituksena on *analysoida työikäisen väestön ansioturvaa 2020-luvun loppupuolen Suomessa*. Sen tavoitteena on ajantasaistaa ansioturvan toimintaperiaatteita, institutionaalista muutosta ja kollektiivista rationaalisuutta koskevaa tietovarantoa. Samalla se selkeyttää hyvinvointivaltion lähitulevaisuudesta kiinnostuneelle lukijalle, miksi riittävä ansioturva on välttämätön osa kattavaa sosiaalisten riskien hallintaa työikäisessä väestössä.

Sosiaalisten riskien hallintaa se tarkastelee ensisijaisesti keskiluokkien ja/tai keskituloisten näkökulmista. Nämä kaksi käsitettä ovat empiirisesti pitkälti päällekkäisiä. Edellinen viittaa korkea-asteen koulutustasoon ja toimihenkilöasemaan työmarkkinoilla. Jälkimmäinen kohdistaa huomion asemaan keskimmaisissa tulonsaajakymmenyksissä. Ryhmän koosta on monia käsityksiä, ja mittarit antavat jonkin verran erilaisia tuloksia. Kaikissa mittauksissa sen osuus työikäisestä väestöstä on yli puolet.

Alle 18-vuotiaista lapsista reilusti yli puolet on heidän jälkeläisiään ja asuu siten keskiluokkaisissa kotitalouksissa. Ryhmä on tätäkin suurempi, jos otetaan huomioon korkea-asteen opinnoissa olevien nuorten lapset. Myös eläkeläisistä enemmistö on aikaisemmalta työmarkkina-asemaltaan keskiluokkaisia (kun mukaan otetaan alempi keskiluokka), mutta sen tulotaso jää keskiluokan alapuolelle.

Lähtökohtana on, että keskiluokan vakaa sosiaalinen asema yhteiskunnan sosiaalisessa arvoasteikossa⁹, hyvä sijoittuminen asunto-, pääoma- ja työmarkkinoille, suhteellisen turvattu taloudellinen asema ja riittävä usko tulevaisuuteen ovat avainasemassa pohdittaessa suomalaisen elinkeinoelämän, hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan tulevaisuutta. He muodostavat sen suuren enemmistön, joka pyörittää kasvuhakuista ja työllisyyskeskeistä Suomea. Nyt tältä ryhmältä on viety elinvoimaa ja toimintakykyä ansioturvaan ja palveluihin tehdyillä, osin niiden vuorovaihtuksen kannalta suunnittelemattomilla

⁹ Saari, Juho (2025). *Ihmissä yhteiskunnan portailla*. Helsinki: Gaudeamus.

leikkauksilla. Sosiaali- ja terveystaloudellisesti raportti korostaa, että keskiluokan mukanaolo riskinhallintajärjestelmissä tekee niistä vakaamman, luotettavamman ja isojen lukujen lain mukaisesti myös paremmin ennustettavissa olevan heikoimmassa asemassa olevillekin.

Teoksen keskeinen viesti on, että ansioturvaa aseman turvaaminen ja vahvistaminen uudelleenjaon keskeisimpänä mekanismina työikäisessä väestössä on perusteltua ajankohtaisessa työmarkkinatilanteessa tekoälymurroksen lähestyessä ja myös julkisen talouden alijäämän kertyessä. Ansioturvaan tähän mennessä tehdyt menoleikkaukset ja institutionaaliset uudistukset ovat kansantalouden kulutuskysynnän ja kotitalouksien luottamuksen kannalta ongelmallisia, vaikka leikkauksilla on heikoimmassa asemassa olevien turvaamiseen ja julkisen talouden kestäväyyteen liittyviä perusteita. Tämän ohella myös muut leikkaukset ovat osuneet palkkatyössä oleviin koulutettuihin keskiluokkiin ja/tai -tuloisiin kotitalouksiin. Heillä on ollut arjessaan taloudellista liikkumavaraa tai kantokykyä, mutta samalla heidän arkeaan määrittävät monet vastuut, jotka liittyvät työhön, lainoihin, lyhennyksiin ja hoiva- ja huolenpitositoumuksiin. Siten tosiallista taloudellista liikkumavaraa on niukasti – niukemmin kuin nettotulojen perusteella voi päätellä. Keskiluokan kantokyky on useilta osin murtumassa, mikä näkyy muun ohella ylivelkaantumisen kasvuna.

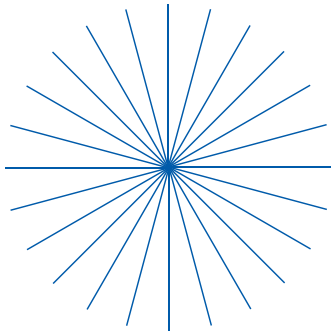
Keskipitkällä aikavälillä ansioturvaa roolin supistaminen on haitallista julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyden, kansantalouden suhdannekestävyyden sekä sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien toiminnan kannalta. Näiden lisäksi ansioturvalla on muita perusteita, jotka liittyvät sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien

kollektiiviseen vakauteen, vastavuoroisuuteen, omaisuuden kerryttämiseen ja oikeudenmukaisuuteen. Sosiaalisten riskien hallinnan kannalta se on toimivin lähitulevaisuudessa saatavilla olevista vaihtoehtoisista periaatteista.¹⁰ Kotitalouksien elämäntilanteen, sosiaalisen aseman ja tulevaisuudenhallinnan kanssa pärjäämisessä ansioturva on avainasemassa. Siitä luopuminen olisi strateginen virhe Suomen ja suomalaisten kannalta.

Raportti suhtautuu varsin kriittisesti yhä useammin myös Suomessa esitettävään näkemykseen, jonka mukaan julkisen valtion vastuulla ovat tulonsiirrot ja palvelut tulee kohdentaa yksinomaan tai ensisijaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleville suomalaisille. Tässä mallissa ansioturvaan ja keskiluokan palveluihin kohdistuu ovat jatkossakin julkisen talouden kulukuria parantavia leikkauksia ja uudistuksia.

Tämä julkisen talouden rakenteelliseen alijäämään kytketty argumentti saattaa olla intuitiivisesti perusteltu, luvataanhan siinä suojata kaikkein haavoittuvimmissa asemassa olevia perheitä ja henkilöitä. Voimavarojen tarkkarajainen kohdentaminen kaikkein heikoimmassa asemassa oleville perus- ja viimesijaisella turvalla ei kuitenkaan ole sosiaali- ja terveystaloudellisesti toimiva ratkaisu. Ajattelutavassa on useita myöhemmin tarkemmin kuvattavia valuvikoja. Niistä tärkein on keskiluokkien ja -tuloisten ryhmien elämäntilanteen kuormittuminen, sosiaalisen aseman heikentyminen (mukaan luettuna sosiaalisen aseman lasku) ja turvattomuuden lisääntyminen. Se ei korvautu yksilöllisellä varautumisella tai vakuuttautumisella. Leikkaukset ansioturvaan lamauttavat suomalaisen yhteiskunnan, mutta eivät vakauta julkista taloutta.

¹⁰ Pitkälti samaan tulokseen on päätynyt myös sosiaaliturvakomitea kuusivuotisen työnsä päätteeksi.



Rajaukset

Seuraavassa ansioturvan tarkastelu rajautuu työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion rajapintaan sijoittuvien ja työikäisten sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien yhteyteen. Kääntäen tarkastelun ulkopuolelle on rajattu elämänsäkaareen liittyvät eri etuudet ja palvelut, kuten lapsilisät ja neuvolat, vammaisetuudet, terveydenhuolto, työkyvyttömyys sekä ikääntyvän väestön eläkkeet ja palvelut. Työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion rajapintaan on tehty suurin osa leikkauksista ja uudistuksista sosiaali- ja terveystalouden alaan vaalikauden (2023–2027) aikana. Samalla työikäisen väestön kohtaamisissa sosiaalisissa riskeissä ansioturvan asema suomalaisille keskeisenä uudelleenjaon mekanismina on kyseenalaistunut. Tulonsiirroissa korvatut päivät painottuvat tasamääräisiin etuuksiin ja viimesijaiseen turvaan. Ansioturvaan perinteisesti kytkeytyneet terveydenhuolto-, työllisyys- ja varhais-

kasvatuspalvelut rakentuvat omia polkujaan osana hyvinvointi- ja työllisyysalueiden sekä elinvoimakuntien rakentamista. Näin työttömyysriskin hallinta ja hallittavuus yhtenä hallinnollisena kokonaisuutena on heikentynyt.

Hyvinvointialueisiin tai työeläkkeisiin verrattuna tämä työelämän ja hyvinvointivaltion leikkauspinta on taloudellisesti vähämerkityksisempi mutta poliittisesti kiistanalaisempi. Kuitenkin sosiaali- ja terveystaloudellisesti nimenomaan hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden välinen rajapinta on kriittinen, sillä juuri se mahdollistaa yhteiskunnan sopeutumistehokkuuden lisäämisen ja sopeutumiskustannusten hallinnan.¹¹

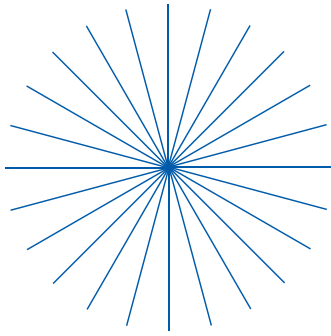
Tarkastelun ytimessä on työttömyysturva, jonka ohella joitakin huomioita esitetään sairausvakuutuksesta.¹² Ansioihin suh-

¹¹ Sopeutumistehokkuuden käsitteen otti institutionaalisessa taloustieteessä käyttöön Douglass C. North (op. cit.). Sopeutumiskustannusten merkitystä on korostanut muun muassa Hage, Jerald (2001). Adaptive Costs. A New Institutional Paradigm of Rules for the Competitive Game. *Current Sociology* 49: 56–66.

¹² Luovutuspäivärahassa on erilaiset käytännöt, joita uudistetaan parhaillaan.

teutettuja osia, kertoimia ja rajoja on toki myös muualla työelämän ja hyvinvointivaltion rajapinnassa. Niitä on muun muassa asumiseen liittyen lainamarginaaleissa ja vuokra-asumisessa, opiskelussa ja aikuisopiskelussa, perhevapaiden tuis-
sa, lasten hoitoon liittyvissä maksuissa, ikääntyneiden palveluissa, ylivelkaantumisessa (ulosotossa) ja maahanmuutossa (kuten tulorajat perheen yhdistämisessä). Nämä on tässä yhteydessä enimmäkseen rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Työelämän ja hyvinvointivaltion rajapinnassa olevat etuudet ja palvelut ovat olleet poliittisesti suhteellisen helposti toteutettavia säästökohteita. Ne ovat olleet heikommin leikkauksilta suojattuja kuin esimerkiksi työelämän ulkopuolella olevien ryhmien, kuten lasten (mukaan luettuna lapsilisät ja lastensuojelu), pitkäaikaissairaiden ja erityissairaanhoitoa tarvitsevien, vammaisten ja työkyvyttömiä sekä ikääntyneiden käyttämät sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät. Leikkaamalla työikäisten tulonsiirtoja ja palveluja hyvinvointivaltion painopiste on siirtynyt työelämän ulkopuolella olevan väestön turvaamiseen. Edellä jo vihjatusti tämä on Suomen taloudellisen tulevaisuuden ja sosiaalisen kestävyyskannalta rakenteellinen ja toiminnallinen virhe, vaikka sillä saattaa olla ensikuulemalta vahvoja yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen ja muiden kohderyhmien toimintakykyvajeisiin liittyviä perusteluja.



Ajantasaistamisen aika

Tilanteen sosiaali- ja terveystieteistä ymmärrystä myös kuormittaa se, että suurin osa ansioturvaan koskevasta sosiaali- ja terveystieteisestä kirjallisuudesta on vanhentunut 2020-luvulla tapahtuneiden institutionaalisten muutosten takia.¹³ Aikaisemmilla vuosikymmenillä tavanomaiset sosiaalivakuutuksen ja ansioturvan kokonaisarviot¹⁴ ovat korvautuneet rajattuihin tapaustutkimuksiin kohdennetuilla artikkeleilla, jotka julkaistaan kansainvälisillä foorumeilla. Niillä on omat ansionsa, mutta rajaustensa vuoksi ne eivät yleensä osallistu poliittiseen keskusteluun hyvinvointivaltion institutionaalisesta tulevaisuudesta. 2010-luvun loppupuolella julkaistuissa oppikirjoissa kuvatut sosiaalivakuutuksen analyttiset kehykset, lait ja asetukset sekä esimerkiksi käyttäjämäärien ja korvattujen päivien- ja menotilastot

sekä korvausasteista kertovat suhdeluvut eivät enää ole ajan tasalla.

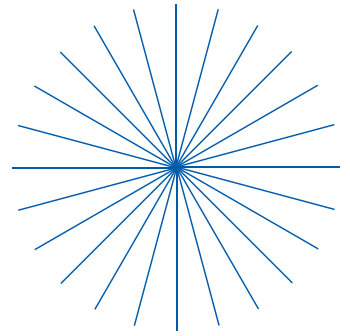
Ajantasaistimmat esitykset sosiaalivakuutuksesta löytyvät tutkimusten sijasta hallituksen esityksistä, jotka ovat lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen valossa olleet poikkeuksellisen korkeatasoisia.¹⁵ Myöskään akateeminen kiinnostus sosiaalivakuutukseen ei ole entisellä tasolla, on sitten kyse hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen analyysistä, mielipiteiden tutkimuksesta¹⁶ tai taloudellisen, sosiaalisen tai poliittisen eriarvoisuuden tarkastelusta. Teemasta puuttuu vetovoimaa. Kuvaavaa on, että jokaista sosiaalivakuutuksesta kiinnostunutta yhteiskunta- ja taloustieteilijää kohden on lukuisia perustulosta aktiivisesti innostuneita.

¹³ Ajantasaistaminen koskee ansioturvan ohella myös Euroopan unionin sosiaalista ja terveydellistä ulottuvuutta, hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta, eriarvoisuutta, mielipiteitä, köyhyyttä, sosiaalista puutetta ja huono-osaisuutta koskevia näkemyksiä. Kirjoittajan kannalta tämä teos on osa näihin teemoihin liittyvää henkilökohtaista aikuiskoulutusta.

¹⁴ Käytetyin näistä on Havakka, Pauliina, Mikko Niemelä & Hannu Uusitalo (2017). *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: Finva.

¹⁵ <https://valtioneuvosto.fi/arviointineuvosto/lausunnot>

¹⁶ Pitkään mielipidetutkimukset rajautuivat yksinomaan sosiaalivakuutukseen. Tämä sosiaalivakuutukseen keskittynyt tutkimuslinja alkoi vuodesta 1975. Vuosien mittaan se laajeni myös työeläkkeisiin, perusturvaan ja viimesijaiseen turvaan, ja lopuksi (1990-luvun alkupuolelta eteenpäin) ja myös palveluihin.



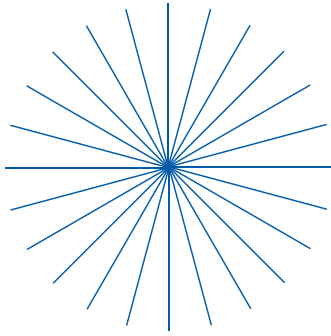
Tyyli ja rakenne

Politiikkaraportin voi kirjoittaa eri tyyleillä ja tarkastelutasoilla. Tässä tapauksessa on valittu tavanomaista katsausta hivenen lennokkaampi tyyli. Näin on lisätty lukijaystävällisyyttä kuitenkin tinkimättä raportin lähtökohtaisesti sosiaali- ja taloustieteellisestä luonteesta. Raportissa ei ole erillistä teoreettista jaksoa. Alan tutkijat kuitenkin tunnistanevat välittömästi sen yhtymäkohdat institutionaaliseen taloustieteeseen, historialliseen institutionalismiin sekä uuteen taloussosiologiaan. Lukijan oletetaan olevan jokseenkin hyvin perehtynyt sosiaalimenojen rahoitukseen ja kohdentumiseen, uudelleenjaon mekanismien toimintaperiaatteisiin ja kohdentumiseen sekä lainsäädännön yhteensovitukseen, asiakas- ja potilasmääriin ja sosiaaliturvaetuuksien tasoon ja palvelujen laatuun.

Esitellyt laskelmat leikkausten mitta-kaavasta ovat pikemminkin ansioturvan aseman muutosta havainnollistavia esimerkkejä kuin täsmällisiä esimerkkiperusteita perustuvia lukuja. Sellaiset sopivat paremmin vertaisarvioituihin tutkimuksiin, hallinnollisiin selvityksiin ja hallituksen esityksiin. Kaikki käsitteet eivät ole kaikkein

yksinkertaisempia tai tutuimpia. Tämän vuoksi eräissä kohdin eräitä käsitteitä, mekanismeja ja periaatteita on lukijaystävällisyyden parantamiseksi avattu laajemmin kuin on kirjoittajan kannalta välttämätöntä tai ehkä tavanomaisinta tämänkaltaisessa raportissa.

Raportin jokainen jakso on pidetty mahdollisimman lyhyenä, yleensä 4–6 kappaleen mitassa, jotta kutakin voidaan tarkastella kokonaisuutena. Kukin niistä on (ollut) oman tutkimuksensa arvoinen. Tarkastelu rajautuu avainmekanismeihin, säännönmukaisuuksiin ja kriittisiin teemoihin. Tarkastelutason valinnassa on haettu tasapainoa välttämättömän yleiskuvan ja mielenkiintoisten yksityiskohtien välillä. Tässä metsänhoidon ja puiden tutkimuksen välisessä tasapainottelussa on päädytty metsänhoidollisiin ratkaisuihin. Siinä kokonaiskuvaa on täydennetty joillakin pienemmän mittakaavan yksityiskohdilla, jos ne paljastavat olennaisia asioita sosiaalisten riskien hallinnan tilasta. Teosta ei systemaattisesti ole lähteistetty, mutta useimmat jaksot perustuvat vakiintuneeseen kirjallisuuteen. Tärkeimmät lähteet on mainittu alaviitteissä kunkin jaksosyöteessä.



Institutionaalinen muutos

Hyvin harva henkilö havaitsee sosiaaliturvassa tapahtuneet muutokset ennen kuin hän itse perehtyy instituutioita koskeviin katsauksiin tai näkee asiaa koskevat aikasarjat. On siten turhaa kysyä ihmisiltä, ovatko he havainneet omassa elämässään esimerkiksi sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä edistävien järjestöjen leikkauksia.¹⁷ He eivät havaitse niitä, koska suurin osa mistä tahansa tulonsiirrosta tai palvelusta ei kohdistu hyvin merkittävään osaan väestöstä lyhyen ajanjakson kuluessa. Kuitenkin pidemmän ajan kuluessa tilanne muuttuu. Ensisilmäykseltä ehkä hivenen paradoksaalisesti ihmisille ei kerry henkilökohtaista kokemusta kuukausittain, mutta useimmille heistä kertyy lähes kaikista etuuksista ja palveluista kokemusta elämänkaaren aikana. Siten mielekkäämpää ja myös perustellumpaa on tarkastella aikasarjojen esiin tuomaa muutosta.

Vaalikauden aikana työikäisten ansioturvaa on heikennetty useilta osin. Näi-

tä heikennyksiä on jo lyhyesti listattu johdannossa. Erityisen merkittäviä ovat työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen korvaukset. Samalla hyvinvointivaltion institutionaalinen ytimeen on tullut uusia murtumia. Samanaikaisesti on toki tehty leikkauksia myös muihin uudelleenjaon mekanismeihin, kuten verovähennyksiin, luontaisetuuksiin, palveluihin, universaaleihin (lapsilisät) ja perusturvaan (yleistuki) sekä tulovähenteisiin (toimeentulotuki) ja tarveperustaisiin etuuksiin (erilaiset vamman tai sairauden perusteella myönnettävät lisät).

Työttömyysturvaan olennaisesti liittyvät työllisyyspalvelut on siirretty valtion tehtävästä työllisyysalueiden vastuulle, jotka on rakennettu elinvoimakuntien ympärille. Samalla niiden asiakasprofiilissa ovat painottuneet heikon työ- ja toimintakyvyn omaavat ryhmät, jotka päätyvät palveluihin välttääkseen esimerkiksi toimeentulotuen alennuksen. Koska tähän

¹⁷ Tämän kysymyksen esitti suomalaisille vastuullinen ministeri STEA-avustuksiin tehtyjen leikkausten yhteydessä.

työkyvyn arviointiin liittyvä hallinnollinen työ on vaatinut mittavia lisäpanostuksia ja henkilöstön työajan uudelleenkohdentamista, keskiluokan enimmäkseen käyttämät välittömään työllistämiseen tähtäävät työllisyyspalvelut ovat pudonneet tärkeysjärjestyksessä työllisyyspalvelujen sisällä. Palvelutilastoissa näkyy myös työllisyysmahdollisuuksien tarjonnan voimakas lasku. Sairausvakuutuksessa on tehty merkittäviä muutoksia ansioturvaan, lääkekorvauksiin ja lääkäripalkkioiden korvauksiin.

Työttömyysturvan ansioturvaan on tehty lukuisia leikkauksia sekä myöntämisperustaisiin ja tasoon että kestoon. Näitä voi ryhmitellä erilaisiksi kokonaisuuksiksi. Yksi leikkauskokonaisuus liittyy ansioturvan saamiseen, tasoon ja kestoon. Työsäoloehto on kaksinkertaistettu yhteen vuoteen, mikä vaikeuttaa merkittävästi nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymistä sekä kuntoutuksesta tai sairausjaksolta työmarkkinoille palaamista. Työttömyysturvan työskentelyedellytys on euroistettu eli muutettu tuloperusteiseksi. Sen jälkeen päivärahaoikeus ei riipu työttömyyttä ennen tehtyjen työtuntien tai -päivien määrästä, vaan maksetun palkan suuruudesta (käytännössä noin 990 euroa). Muutos helpottaa eräissä tapauksissa ansiopäivärahalle pääsyä, mutta tuottaa aikaisempaa matalamman ansiopäivärahan. Työttömyysturvan alun omavastuu-aikaa on pidennetty kahdella päivällä ja toisaalta lomakorvaukset siirtävät työttömyysturvan saamista. Omavastuu-aika ja lomakorvauksen jaksotus eivät kulu yhtä aikaa, mikä osaltaan rajaa ansioturvalle pääsyä.

Ansioturvaan on tehty sen kestoon si-dottu porrastus. Portaista ensimmäinen osuu noin kahden kuukauden kohdalle. Se

alentaa tukea 20 prosenttiyksikköä eli 80 prosentin tasolle alkuperäisestä. Tukea laskee edelleen toinen porras kuusi kuukautta edellisestä tukea laskeneesta portaasta ja kahdeksan kuukautta työttömyyden alkamisesta. Se laskee ansioturvaa 5 prosenttiyksikköä lisää eli 75 prosentin tasolle alkuperäisestä.

Tuen tasoa alentaa myös kansaneläkeindeksin jäädytys, joka muuttaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan laskukavaa. Kansaneläkeindeksi on tosiallisesti noussut 1911:sta (2024) 1939:ään (2026). Noin 1,5 % jäädytys on laskenut työttömyysturvaa vastaavasti. Summa on pieni kuukausikohtaisesti, mutta kasvaa tietysti kumulatiivisesti kuukaudesta toiseen. Yhdistyneenä ansioturvan leikkauksiin leikkaussumma kasvaa vuositasolla merkittäväksi.

Pienituloisilla palkansaajilla ero ansioturvan ero suhteessa perusturvaan tai yleistukeen on usein hyvin pieni ja työttömyysturvan verotus pienentää edelleen nettoeroa. Perusturvalla olevalla on lyhyellä aikavälillä vähäinen taloudellinen kannustin tavoitella ansioturvaa ja parempaa työmarkkina-asemaa satunnaisilla työsuhteilla.

Toinen leikkauskokonaisuus muodostuu erilaisista korotuksista ja lisistä, joita on vaihteittain lisätty työmarkkinaosapuolten välisisissä neuvotteluissa ansioturvaan parantamaan sen yhteensopivuutta eri elämäntilanteiden kanssa. Työttömyysturvan lapsikorotukset on poistettu. Vastavaa kompensatiota ei ole tehty verotukseen tai lapsilisään, joten kotitalouksien kulutus on vastaavasti vähentynyt. Vähäisessä määrin kompensatiota on tullut työtulovähennyksen lapsikorotuksesta. Vuonna 2026 tämä korotus on 105 euroa

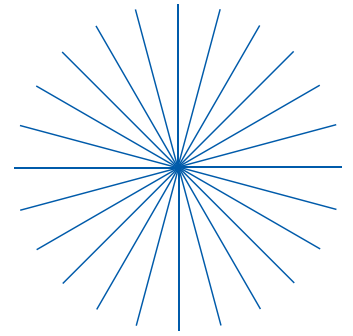
vuodessa kutakin huollettavaa alaikäistä lasta kohden, mutta se ei kohdistu erityisesti työttömille lapsiperheille. Työttömille lapsiperheille kohdennettu korotus oli noin 125 euroa/kk ensimmäisestä lapsesta, 184 euroa/kk kahdesta lapsesta ja 237 euroa/kk kolmesta tai useammasta lapsesta. Tämä veronalainen summa maksettiin samassa kotitaloudessa molemmille puolisoille, mikäli molemmat olivat työttöminä. Ero tulovähennyksen lapsikorotuksen ja menetetyn työttömyysturvan lapsikorotuksen välillä on huomattava.

Samaten on poistettu aktivointikorotus, joka on aikaisemmin maksettu osallistumisesta työllistämistä edistävään palveluun. Sama kohtalo on liikkuvuusavustukseen aikaisemmin liitetillä korotuksella. Työttömyysturvan ja palkan yhteensovittamista helpottanut 300 euron suojaosa on poistettu, mikä erityisesti yhdessä muiden suojaosien (ja vastaavien) poiston kanssa heikentää osaltaan ansioturvaa. Se myös heikentää yksilötasolla työnhaun kannustavuutta, joskin vaikutukset osa-aikatyöhön hakeutumiseen eivät ilmeisesti ole olleet järjestelmätasolla merkittäviä.

Poistettavien asioiden listaan voidaan lisätä vuorottelukorvauksen poisto osana vuorotteluvapaaajärjestelmän lopettamispäätöstä. Vuorottelukorvaus ei ollut työttömyysturvaa. Se maksettiin eri perusteella eli korvauksena vapaaehtoisesta työstä poissaolosta. Se oli kuitenkin ansiosidonnainen ja työttömyysturvaan suhteutettu. Siten maininta tässä yhteydessä on perusteltu. Sama koskee myös lopetettua aikuisopintorahaa. Se oli työlliselle väestölle tarkoitettu ja ansioihin suhteutettu, opiskeluun kannustava työttömyysturvantasoinen etuus.

Kolmas leikkauskokonaisuus liittyy heikossa työmarkkina-asemassa olevien asemaan. Työskentely palkkatuella ei enää aikaisempaan tapaan kerrytä oikeutta ansiosidonnaiseen. Ikäsidonnaisia poikkeuksia työssäoloehdon täyttämiseen ja työttömyysturvan kestoon on poistettu, mikä siirtää tuen saajia yleistuella ja viime kädessä viimesijaiselle turvalle. Näihin palataan myöhemmissä jaksoissa tarpeen mukaan.

Sairausvakuutuksessa ansioturvan korkeamman korvaustason (70 prosenttia) vuositulojen yläraja alennettiin nykyiseen 35 000 eurosta 28 241 euroon eli käytännössä noin 2 400 euroon kuukaudessa. Korvausprosentti pieneni tuon rajan ylittävältä osalta niin, että päivärahaa kertyy aiemman 20 prosentin sijasta enää 15 prosenttia. Nämä leikkaukset olivat jatkoa aikaisemmille, vaalikaudella 2015–2019 tehdyille ansiokorvauksen leikkauksille. Yhdessä ne ovat romauttaneet ansioturvan asemaa sairausvakuutuksessa. Suurin osa palkansaajista saa työnantaja- tai liittokohtaisen sopimuksen perusteella määrääjän sairausajan palkkaa (ja Kelan maksama korvaus maksetaan työnantajalle), mikä pehmentää muutosta. Kuitenkin ero minimiturvaan supistui merkittävästi.

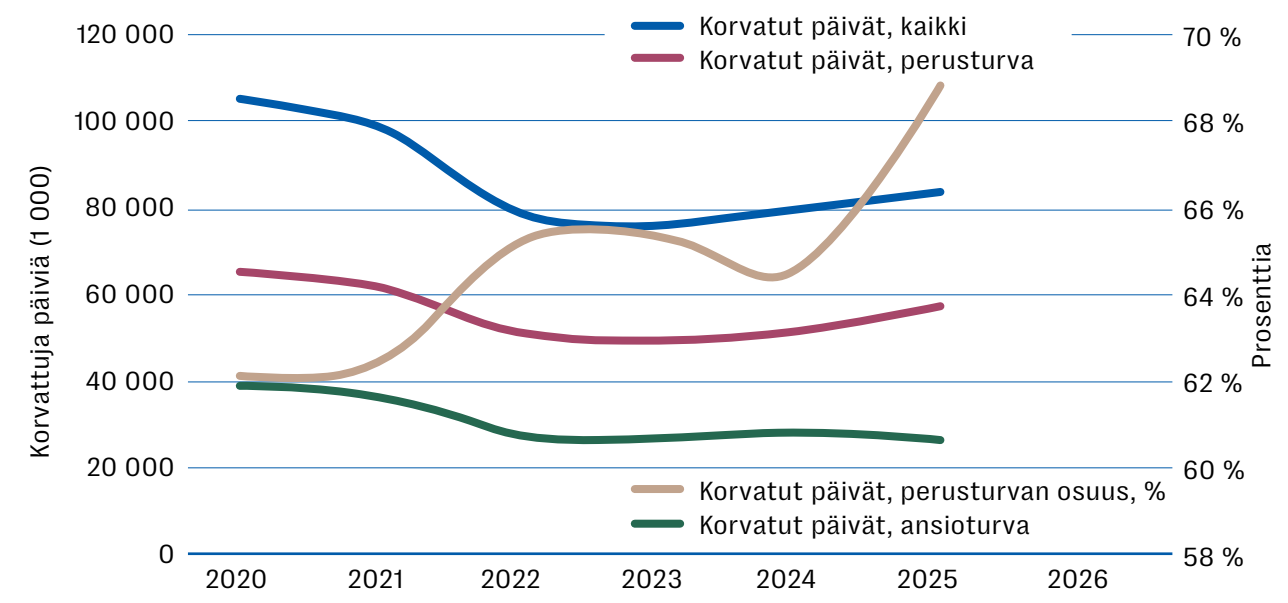


Lukujen kertomaa

Ansio- ja perusturvan muuttuvaa työnjakoa työttömyysturvassa voi havainnollistaa eri tavoilla. Mittareina voi käyttää miljoonia euroja, vuoden lopussa asiakkaina olevia henkilöitä tai korvattuja päiviä. Kaikki nämä tiedot löytyvät nykyään Finanssivalvonnan ja Kansaneläkelaitoksen kuukausitilastosta. Kuviossa 1 on mittarina

käytetty korvattuja päiviä.¹⁸ Se kertoo vakuutustapahtumien määrästä, mutta ei niiden jakaumasta väestössä. Sama henkilö voi olla pidempään tai lyhyempään sen piirissä. Joka tapauksessa se kuitenkin havainnollistaa työttömyysriskin hallinnassa olevaa siirtymää ansioturvalta perusturvalle. Siirtymä on varsin merkittävä.

Kuvio 1. Työttömyysturvan korvatut päivät ja perusturvan osuus



¹⁸ <https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tilastot/vakuutus/tyottomyysvakuutus/suomen-tyottomyys-turvan-kk-tilasto.pdf>

Ansioturva ja perusturva ovat kehittyneet eri suuntiin vaalikauden aikana, ja erisuuntaisuus on yleistynyt vaalikauden edetessä. Kesäkuusta 2025 kesäkuuhun 2026 eli viimeisen saatavissa olevan 12 kuukauden jakson aikana ansioturvasta korvattujen päivien määrä laski 12 prosenttia ja perusturvasta korvattujen päivien määrä kasvoi 11 prosenttia. Ansioturvan euromäärä supistui 19 prosenttia samaan aikaan kun perusturvan menot kasvoivat peräti 21 prosenttia. Tämä ansioturvasta korvattujen päivien ja kustannusten voimakas lasku kertoo sekä ansioturvan kattavuuden supistumisesta (lukuissa näkyy myös vuorotteluvapaan ja aikuiskoulutustuen lakkautus) että työttömyyden muuttumisesta rakenteelliseksi sen keston pidentyessä ja työvoiman tarjonnan lisääntymisestä.

Työllisyysrahasto tiivistää muutoksen mitatakaan seuraavasti:

Vuodesta 2025 alkaen tilastoissa näkynyt työttömyyden rakenteen muutos on jatkunut: ansiopäivärahan saajien määrä on laskenut ja yleistuen (aiemmin työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) saajien määrä on noussut edelliseen vuoteen verrattuna. Vastaavasti ansio-

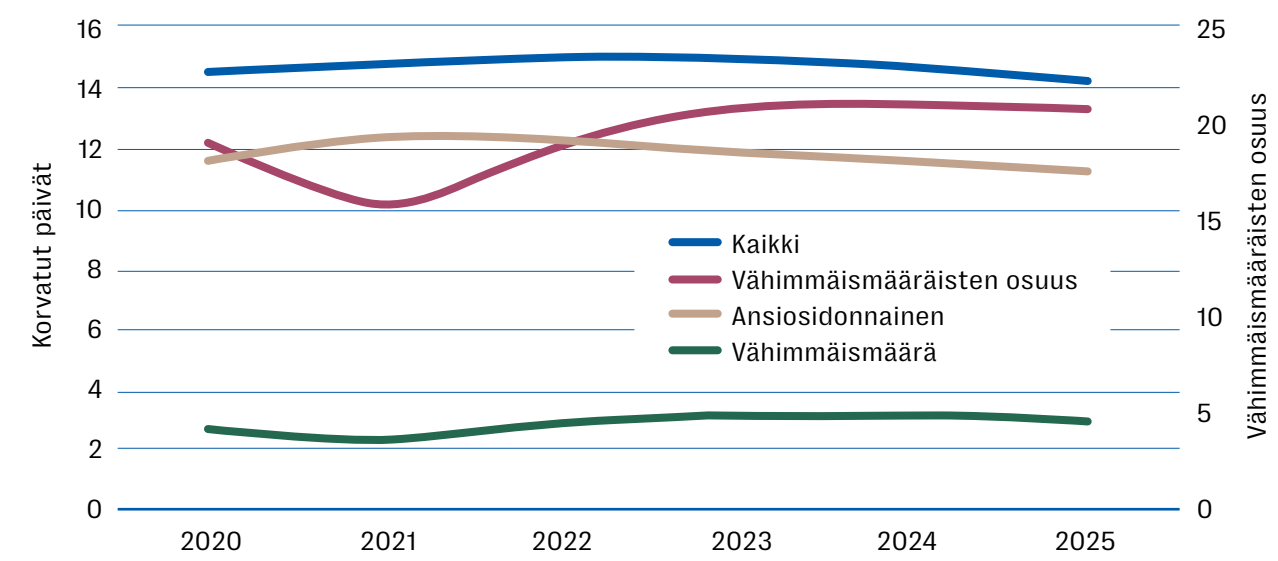
päivärahopäivien määrän ennustetaan laskevan 14 %, eli 22,4 miljoonaan päivään vuonna 2026 (26,1 miljoonaa päivää vuonna 2025), ja laskun odotetaan jatkuvan edelleen vuonna 2027 päättyen 21,5 miljoonaan päivään. Vuonna 2026 ansiopäivärahan määrän ennustetaan laskevan 7 %, eli 65 euroon per päivä (70 euroa per päivä vuonna 2025), ansiosidonnaisen päivärahan porrastuksen vuoksi. Porrastuksen seurauksena pidempään työttömänä olleiden päiväraha on alentunut. Ansiopäivärahan odotetaan kääntyvän pieneen nousuun ansioiden kasvun myötä vuodelle 2027, päättyen tasoon 66 euroa per päivä.

Tulos kertoo ennen kaikkea ansioturvan merkityksen heikentymisestä sosiaalisten riskien hallinnasta. Kattavuuden (korvattavien päivien määrän) heikkeneminen ja tason (päivärahan) laskeminen mahdollistaa työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärän (työnantajan ja työntekijän osuuden) alentamisen vuodelle 2027.

Vertailun vuoksi kuviossa 2 on sairausvakuutuksesta korvattuja päiviä kuvaavat luvut. Ne jakautuvat ansioturvaan ja vähimmäismäärään. Lisäksi on laskettu vähimmäismääränä myönnettyjen päivien

Kuvio 2. Sairausturvan korvatut päivät ja vähimmäismäärien osuus

Sairausvakuutuksesta korvattujen päivien määrä (miljoonaa päivää) ja vähimmäismäärien osuus kaikista päivistä



osuus kaikista päivistä. Koska oikeus sairausvakuutuksen ansiosidonnaiseen osaan kertyy noin 2 000¹⁹ euroa ylittävästi palkka- tai yrittäjätuloeurosta, pienetkin tulot tuottavat tässä etuudessa ansioturvaa. Vastaavasti suuri osa päivärahoista on varsin pieniä. Korvattujen päivien määrää tai korvattu päivärahaa koskevat eivät ole suoraan verrannollisia työttömyysturvaan. Historiallisista syistä sairausvakuutus maksetaan kuudelta päivältä viikossa, sillä laki säädettiin kuusipäiväisen työviikon aikana vuonna 1964. Työttömyysturva puolestaan lasketaan viideltä päivältä. Näin tehdään koska työttömyysturvalaki tuli alun perin voimaan 1971, jolloin siirryttiin työllisyystöistä etuuksiin. Nykymuotoinen laki ansioturvasta juontaa puolestaan juurensa vuoden 1985 uudistukseen, joka kokonaisuudistettiin vuonna 2002.

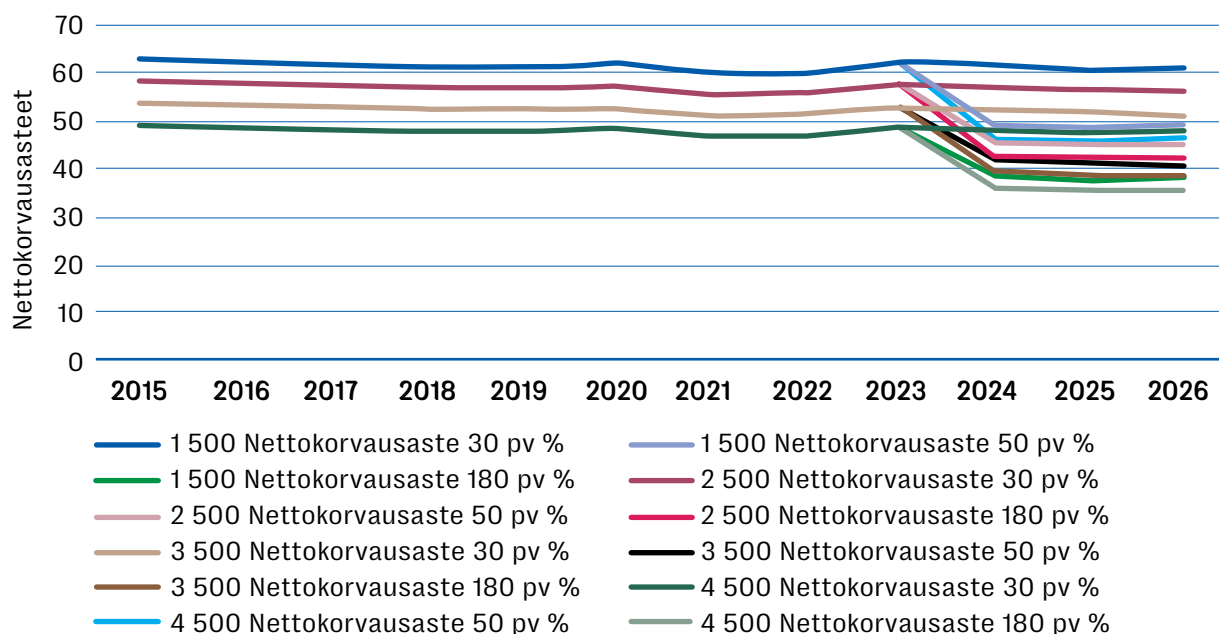
Esimerkiksi kuviossa 3 on laskettu, miten ansioturvan nettokompensaatiot ovat muuttuneet yhden hengen kotitalouden eri

vuoden 2015 tulotasoilla, jotka ovat tuosta vuodesta eteenpäin seuranneet ansiotasoindeksiä vuoteen 2026 saakka (vuoden 2026 indeksistä on käytetty alkuvuoteen perustuvaa ennustetta). Tällöin vuoden 2015 etuuslaskennan perusteena ollut 1 500 bruttoeuroa on muuttunut 1 936 bruttoeuroksi vuoden 2015 rahassa. Tämän jälkeen etuuksille on laskettu nettokorvausasteet tietyillä vero-oletuksilla. Etuusoikeuden muutoksella ei ole tässä tarkastelussa merkitystä.

Kuvio 3 ja 4 osoittaa jo tunnetun tuloksen, jonka mukaan nettoasteet ovat lyhyessä työttömyydessä pysyneet ennallaan, mutta ne ovat voimakkaasti laskeneet työttömyyden pidentyessä vuosina 2023–2025. Tätä on vielä havainnollistettu toisessa kuviossa, jossa on katsottu 180 korvauspäivän tasolla olevien nettokompensaatioastetta. Kuviosta havaitaan myös käänteinen yhteys bruttoansioihin, eli kompensaatioaste laskee tulojen nous-

Kuvio 3. Ansioturvan nettokorvausasteet työttömyysturvassa 2015–2026

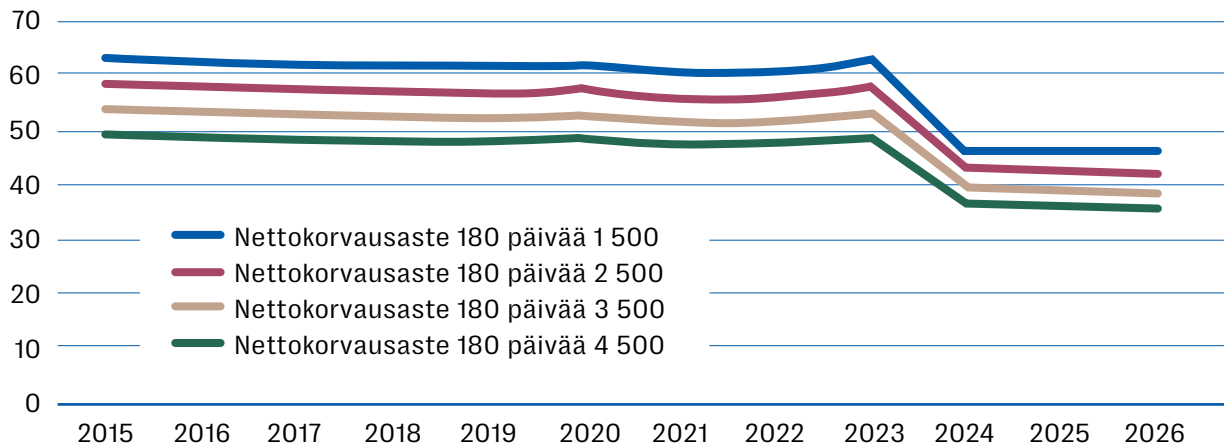
Yhden hengen kotitalous, nettokorvausaste (vuoden 2015 rahassa, ansiotasoindeksillä korjattuna) eri tulotasoilla ja ajanjaksoilla



¹⁹ Vakuutusmaksuvähennyksen jälkeen tuota pienempi vuositulo jää alle sairauspäivärahan ansiosidonnaisen laskennan rajan.

Kuvio 4. Nettokorvaustasot 180 korvatus päivän kohdalla eri tulotasoilla 2015–2026

Vuoden 2015 rahassa, ansiotasoindeksillä korjattuna



nessa. Tämä on tietysti tavoitekin, mutta kotitalouden kannalta ongelmallista myöhemmin tarkemmin kuvattavista syistä. Kaikkiaan noiden vuosien muutokset ovat merkinneet merkittävää epäjatkuvuutta ansioturvan pitkäaikaiseen tasoon verrattuna.

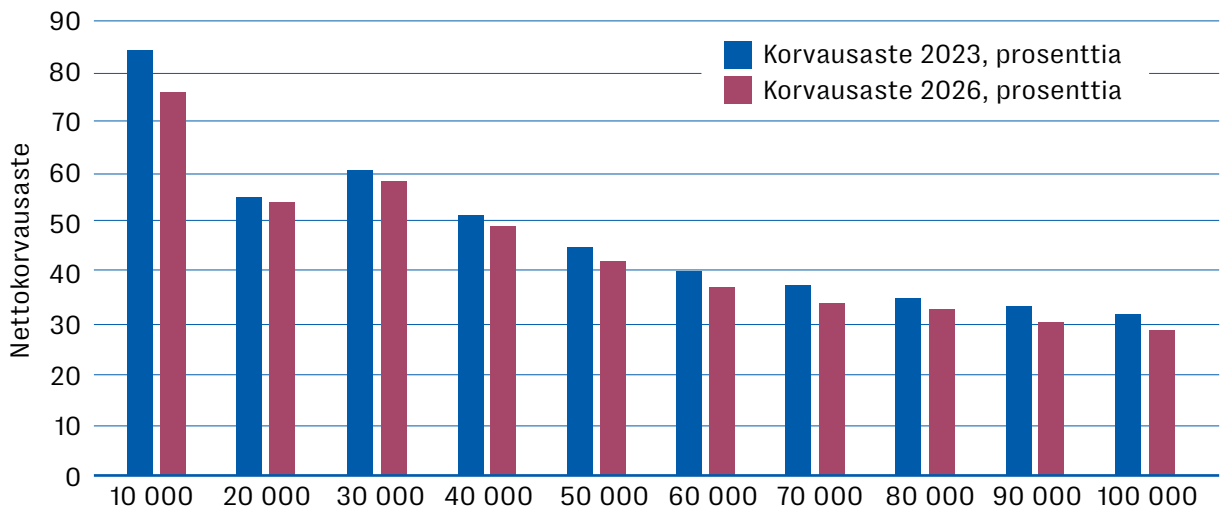
Suurimmat muutokset työttömyysturvassa ovat tapahtuneet etuusoikeuden muutosten takia, koska osa työttömistä ei pääse enää ansioturvan piiriin. Jälleen on kuitenkin otettava huomioon myös ansioturvan lapsikorotusten, lapsilisien ja ve-

rotuksen muutokset, jotka kohtelevat eri tavoilla eri perhetilanteita (yksinhuoltajia ja erilaisia lapsiperheitä). Jälleen kerran tulokset ovat hyvin erilaisia käytettyjen oletusten ja tulotasojen mukaan. Tätä havainnollistetaan kuvioissa 6 ja 7, jossa on katsottu erilaisilla työhistoriaoletuksilla, mitä tapahtuu kahden lapsen perheille, joissa molemmat puoliset joutuvat samanaikaisesti työttömäksi.

Näihin laskelmiin liittyy edellä kuvatusti epävarmuustekijöitä. Niistä ei myöskään voi yleistää väestötason työttömyystur-

Kuvio 5. Sairausvakuutuksen nettokorvausasteet vuosituloista laskettuna, 2023 ja 2026

Summat vuoden 2023 rahassa, vuoden 2026 summissa ansiotasoindeksikorjaus

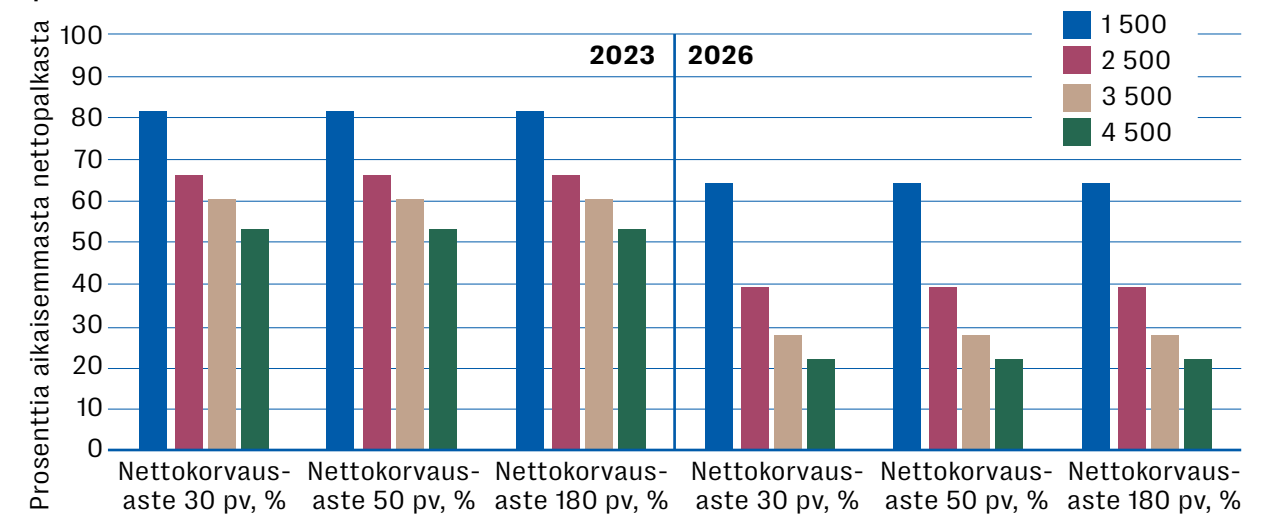


van jakaumia, koska eri tulotasot, kestot ja perhetyypit ovat eriasteisen yleisiä. Tarkemmat ja luotettavammat arviot löytyvät ministeriöiden, tutkimuslaitosten ja verohallinnon raporteista, jotka perustuvat väestöaineistoihin ja simulaatiomalleihin. Ne osoittavat leikkauksen kohdentumisen tulonsaajakymmenyksiin ja työmarkkina-asemiin. Ne myös tarkentuvat jatkuvasti uusien aineistojen ker-
tyessä.

Tässä yhteydessä yksityiskohtia olennai-
sempaa on periaate: ansioturvan kyky
turvata kotitalouksien elämäntilannetta
ja sosiaalista asemaa hyvinvointivaltion
ja työmarkkinoiden rajapinnassa on olen-
naisesti heikentynyt. Loppuosa raportis-
ta perustelee, miksi tämä on sosiaali- ja
terveyspoliittisesti ja hyvinvointivaltion
tulevaisuuden kannalta huolestuttava
muutos.

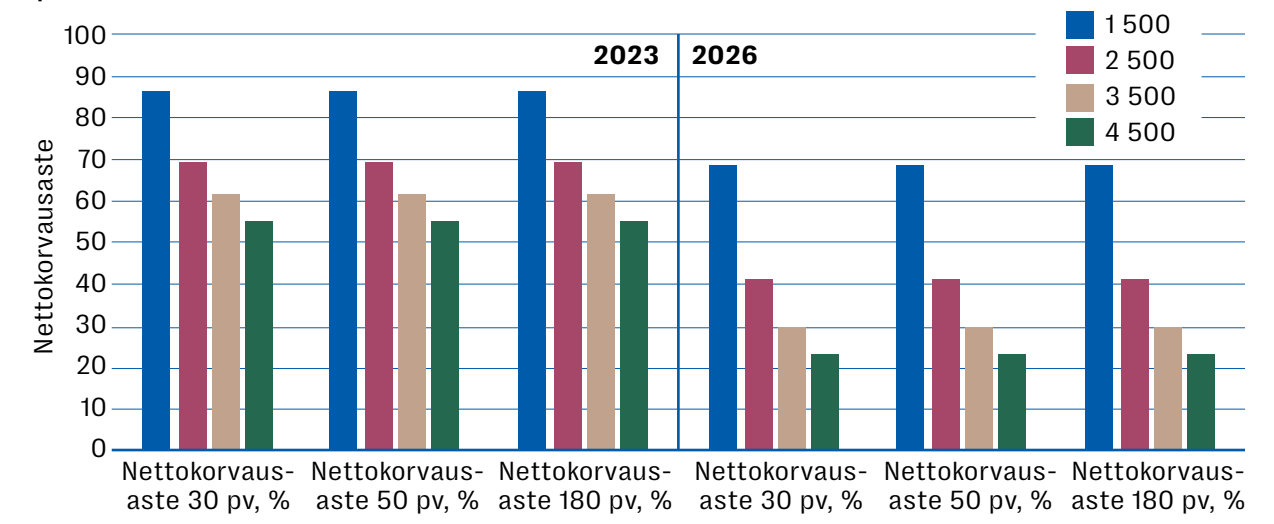
Kuvio 6. Ansioturvan leikkaukset: kaksi työtöntä, yksi alle kouluikäinen lapsi, ei enää oikeutta ansioturvaan vuonna 2026

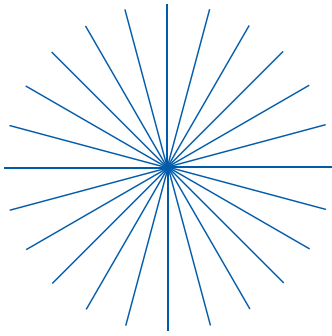
Lapsilisä otettu huomioon



Kuvio 7. Ansioturvan leikkaukset: kaksi työtöntä, kaksi alle kouluikäistä lasta, ei enää oikeutta ansioturvaan vuonna 2026

Lapsilisä otettu huomioon





Yleistä: ansioturva sosiaalisten riskien hallintana

Palkkatyöstä yhden tai useamman henkilön muodostaman kotitalouden tilille siirtyvä tulovirta ei yksin pysty kannattelemaan työikäisiä suomalaisia yksilöitä ja kotitalouksia eri elämäntilanteissa. Tämänkaltaisen omaan varautumiseen perustuva ajattelutapa on epäkäytännöllistä kaupungistuneissa ja jälkiteollisissa yhteiskunnissa. Niissä kotitalouksien kulutus on mitoitettu tulojen mukaan erilaisilla vastuisiin liittyvillä pitkillä sopimuksilla. Lisäksi sosiaalisten riskien realisoitumisessa on suurta yksilökohtaista vaihtelua. Suurin osa kohtaa harvakseltaan erilaisia sosiaalisia riskejä, kuten työttömyyttä tai sairautta. Merkittävällä osalla suomalaisista erilaiset sosiaaliset riskit realisoituvat kuitenkin usein ja limittyvät toisiinsa elämänkaaren aikana. Tämän kokonaisuuden hyvä hallinta on eräs sosiaali- ja terveyspolitiikan tärkeimmistä haasteista.

Myös elämänkaaren alkuun ja loppuun sijoittuvat jaksot, joiden aikana palveluja ja etuuksia käytetään, ovat merkittävästi pi-

dentyneet. Tällä hetkellä nämä lapsuuden ja vanhuuden jaksot etuuksilla ja palveluilla on reilut neljäkymmentä vuotta henkeä kohden. Samaan aikaan keskimääräinen aika työmarkkinoilla (työllisenä tai työttömänä) on tasaisesti pidentynyt. Eurostatin tilastojen mukaan se ylitti ensimmäisen kerran Suomessa neljäkymmentä vuotta vuonna 2025.²⁰

Tämä on merkittävä parannus ja kertoo osaltaan 2000-luvun alussa asetettujen työuratavoitteiden täyttymisestä. Tuolloin linjattiin tavoitteeksi työllisyysasteen nostaminen työuran alusta, puolivälistä ja lopusta, ja tavoitteeseen pyrittiin elinkaaren eri vaiheisiin kohdennettujen uudistusten (kannustinten ja normitettujen ikärajojen) avulla. Erityisesti ikääntyvään työikäiseen väestöön kohdistuneiden eläkeuudistusten ja ikäohjelmien merkitys on ollut huomattava. Maksimia ei kuitenkaan ole vielä saavutettu. Pidempiä työura- tai työmarkkinajaksoja löytyy muista Pohjoismaista ja Alankomaista. Näiden esikuvien valossa

²⁰ Duration of working life reached 37.5 years in 2025 - News articles - Eurostat

työurien edelleen pidentäminen on mahdollisuuksien rajoissa myös Suomessa.

Myönteinen kehitys työuran pituudessa parantaa periaatteessa kotitalouksien elinikäistä tulokertymää. Mitä pidempään ihmiset ovat töissä, sitä enemmän heille kertyy säästöjä muiden tekijöiden ollessa ennallaan. Siten heidän kykynsä kattaa elämänkaaren aikana kertyvien palkkotoimien jaksojen tuottamaa tulovajausta on periaatteessa parempi. Käytännössä kotitalouksille sukan varteen kertyneet säästöt ja palkkatulosta kerrytetyt sijoitukset eivät kuitenkaan kannata kovin pitkälle väestön suurella enemmistöllä. Tulokertymän kasvaessa myös kulutus on lisääntynyt. Lisävarat eivät ole merkittävästi kohdentuneet säästöihin tai investointeihin.

Noin puolelle suomalaisista kuukausittain kertyvistä tuloista ei jää juurikaan säästöjä. Vain viidenneksellä on yli kolmen kuukauden ajalle riittävä taloudellinen puskuri.²¹ Emme elä kädestä suuhun. Pärjäämisemme on kuitenkin tiukasti kytköksissä työikäisen väestön tulonsiirtojen ja palvelujen toimivuuteen ja voimavaravirtojen ennakoitavuuteen.

Myöskään vaurastuminen ei ole väestötasolla lisännyt varautumista palkkatulotomia jaksoja vastaan. Suurin osa varallisuudesta on omassa asunnossa ja muussa asuntovarallisuudessa (kesämökit) ja se kasautuu keski-ikäisiin ja ikääntyneisiin väestöryhmiin. Työttömyysriskin kannalta on merkitystä myös sillä, että varallisuus alkaa yleensä kertyä vasta 45 vuoden iässä. Sijoittaminen rahastoihin ja osakkeisiin on toki yleistynyt, mutta säästäminen keskittyy voimakkaasti keskiluokkiin. Summat

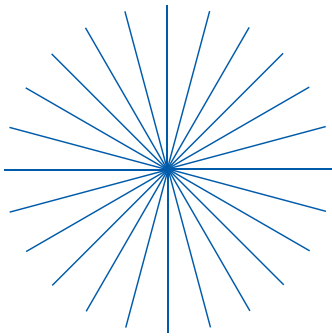
ovat elinkustannuksiin verrattuna maltillisia. Tämä toki myös kertoo sosiaali- ja terveystalouden toimivuudesta, sillä se on vähentänyt eläkeaikaan varten tapahtuvaa säästämisen välttämättömyyttä.

Yhtä kaikki keskituloistenkaan palkkatuloista kertyvät tavanomaiset säästöt ja varallisuutta kerryttävät sijoitukset eivät kovin pitkään yksilöitä ja perheitä kannattele elämäntilanteiden murroksissa. Jo muutaman kuukauden tulottomuuden jälkeen useimmilla suomalaisilla alkaa rahat olla jollei lopussa niin vähissä. Vain aniharvan suomalaisen kotitalouden talous kestää vuoden tulottomuuden.

Periaatteessa mikäli hyvinvointivaltiota ei olisi, säästämisaste voisi olla korkeampi: kuitenkin tuossa hypoteettisessa tilanteessa välttämättömän kulutuksen ylittävä ja siten säästämisen mahdollistava puskuri on useimmilla ihmisillä maltillinen tai olematon. Ainoa reaalin vaihtoehto esimerkiksi sairauden, työttömyyden, opiskelun, asumisen, kuntoutuksen jne. aikaisen pärjäämiselle olisi suvun tuki, joka tietysti vaihtelee merkittävästi suvun varallisuuden, koon ja suhteiden mukaan.

Ratkaisuksi tähän suhteellisen matalan tulotason ja matalan säästämis mahdollisuuden luomaan tilanteeseen julkinen valta ja työmarkkinaosapuolet ovat luoneet kollektiivisia sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiä. Riskinhallinnan kannalta hyvinvointivaltio on pohjimmiltaan erilaista ihmisten elämäntilanteeseen liittyvää informaatiota käsittelevä, ihmisiä luokitteleva ja voimavaroja eri uudelleenjakomekanismeille kotitalouksille kanavoiva järjestelmä, joka ottaa haltuunsa sosiaalisia riskejä.

²¹ Tässä on käytetty Danske Bankin ”Taloudellinen mielenrauha”-raportteja (<https://danskebank.fi/sinulle/taloudellinen-mielenrauha/taloudellinen-mielenrauha-raportti>). Samankaltaisia tuloksia saa Tilastokeskuksen kuluttajabarometrista.



Sosiaalisten riskien hallinta

Sosiaalinen riski on hyvinvointivaltion toimintaa organisoiva ja ohjaava avainkäsite. Sen voi määritellä sellaiseksi suurehkon väestöryhmän kohtaamaksi elämäntilanteeksi, johon varautuminen ei ole ilman suuria vaikeuksia mahdollista yksityisen varautumisen tai vakuutuksen avulla. Sosiaalisen riskin toteutuessa sen riittävä hallinta ei ole sille tai heille mahdollinen ilman kollektiivisia ratkaisuja sosiaaliseen riskiin liittyvän informaation epäsymmetrian ja kohderyhmään liittyvän käänteisen valikoitumisen takia.

Informaatio on epäsymmetristä, jos yhdellä osapuolella on toista osapuolta enemmän informaatiota. Perinteisesti on ajateltu, että ihmiset tietävät omasta elämäntilanteestaan tai sosiaalisesta asemasta enemmän kuin valtio, hyvinvointialue, vakuuttaja tai työnantaja. Nyttämmin on yhä useammin ajateltu, että informaation kasautumisen myötä tilanne on

päinvastainen: tuottaja pystyy arvioimaan asiakkaan, potilaan tai työntekijän riskit paremmin kuin ihminen.²²

Niin tai näin, epäsymmetrinen informaation jakautuminen mahdollistaa vapaaehtoisessa vakuuttautumisesta tai ryhmän jäsenyydessä käänteisen valikoitumisen. Siinä vakuutuksen piiriin tai ryhmään haikutuvat suuria kustannuksia aiheuttavat asiakkaat tai työntekijät. Keskimääräistä pienemmän riskin omaavat henkilöt eivät ota vakuutusta tai hanki vapaaehtoista jäsenyyttä.²³ Toistuvasti tapahtuvana tämä valikoituminen aiheuttaa pysyvää epävakautta kaikkiin sosiaalisten riskien hallinnan järjestelmiin. Viime kädessä käänteisen valikoitumisen ennustaa riskinhallintajärjestelmän kaatumista jatkuvasti kasvaviin maksuihin.

Käänteisen valikoitumisen takia kollektiivisen riskinhallinnan tulee perustua

²² Informaation epäsymmetrian kääntymisestä tuottajan eduksi ks. Fourcade, Marion & Kieran Healy (2024). *Ordinal Society*. Cambridge: Harvard University Press. Kirjoittajien mukaan hyvinvointivaltion ja yritysten toimintatavat asiakkaiden, työntekijöiden tai potilaiden profiloinnissa lähestyvät voimakkaasti toisiaan, jolloin kummatkin pystyvät luokittelemaan kohteitaan tehokkaalla tavalla.

²³ Barr, Nicholas (2020). *The Economics of the Welfare State*. 6th edition. Oxford: Oxford University Press.

pakolliseen vakuutukseen tai jäsenyyteen. Samalla sen tulee solidaarisuuden ja systeemisen vakauden nimissä sallia tarpeellinen riskien esiintyvyyden vaihtelu riskinhallintajärjestelmän *sisällä* ja vastata sosiaaliin riskeihin sosioekonomisesti eriytyneesti erilaisilla tulonsiirtojen ja palvelujen muodostamilla paketeilla.²⁴ Näitä paketteja voidaan analysoida esimerkiksi laskemalla yhteen palvelujen ja tulonsiirtojen kokonaisarvoa kotitalouskohtaisesti jaoteltuna. Laskelmiin kuitenkin usein liittyy arvottamiseen liittyvää epävarmuutta. Siksi on järkevämpää yhteismitallistaa käytettyjen päivien yksikkökustannuksia. Tämänkaltaista työtä tehdään nykyään myös Suomessa, jossa lasketaan palvelujen kustannuksia suoritetta kohden.²⁵

Sosiaaliin riskeihin liittyy myös säännönmukaisuutta niiden esiintyvyydessä ja kestossa. Se voidaan muuttaa määrämuotoiseksi ja siten hallittavaksi oleviksi sosiaalisiksi riskiksi lakien, sopimusten ja sosiaalisten käytäntöjen avulla. Tällöin sosiaalisen riskin hallinnan ytimessä on kohderyhmän hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn säilyttäminen tai palauttaminen ja ns. elämänmahdollisuuksien toteutuminen varsinaisen ”vahingoksi” määriteltävän vakuutustapahtuman sijasta. Siten esimerkiksi työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvä sosiaalinen riski eli käytännössä lapsen hoidon ja perhevapaiden järjestäminen, ei ole riskiin liittyvä ”vahinko” sanan suppeassa tai vakuutustieteessä vakiintuneessa merkityksessä. Pikemmin se on sosiaalisen riskin toteutumisen asettama määrääkainen rajoite perheen toimintakyvylle, hyvinvoin-

nille ja terveydelle.

Sana ”sosiaalinen” viittaa elämäntilanteiden määrittelyyn liittyvään sosiaali- ja terveystalouteen näkökulmaan. Se määrittelee sosiaaliset riskit, erottelee ne (esimerkiksi sairauden, työttömyyden ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen) toisistaan ja rakentaa niiden tulonsiirroista ja palveluista sekä sääntelystä rakentuvat *hallintatavat*. Riskinhallinta viittaa puolestaan sosiaalisten riskien esiintyvyyden määrän, laadun, keston ja kustannusten ennustettavuuteen ja mitattavuuteen. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen yhteydessä riskin hallinta tarkoittaa mm. arviota lapsien määrän muutoksista, palveluihin hakeutuvasta osuudesta kaikista lapsista, tarvittavien palvelujen laadusta ja yksikkökustannuksista sekä tulonsiirtojen tasosta, jakaumasta ja kestosta. Rahoituksen kannalta kyse on etuuksista ja palveluja yhdistävistä kokonaiskustannuksista ja niiden rahoituksen kanavoinnista eri tavoilla, kuten vakuutusmaksuilla ja veroilla, kerätyistä julkisista varoista sosiaalisen riskin kohdanneiden kotitalouksien käyttöön.

Viimeisenä vaiheena hallinnan kokonaissuuteen kytkeytyy myös sosiaalisia riskejä kohdanneiden ihmisten käyttäytymisen muutoksen arviointi ennen sosiaalisen riskin toteutumista ja sen jälkeen. Menevässä tässä yhteydessä yksityiskohtiin ihmisten käyttäytymisen muutos, eli niin sanottu moraalikato, saattaa aiheuttaa sosiaaliturvariippuvuutta eli etuuksien ja palvelujen käyttöä pidempään kuin on välttämätöntä sosiaalisen riskin hallinnan

²⁴ Termi on englanniksi ”feasible choice set”. LeGrand, Julian (1991). *Equity and Choice. An Essay in Economics and Applied Philosophy*. London: Routledge. Aihetta koskeva klassinen teksti on Akerlof, George A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84: 3, 488–500. Alkuperäinen tapaustutkimus koski käytettyjen autojen kauppaa, mutta sen sovellettavuus hyvinvointivaltioon huomattiin saman tien..

²⁵ <https://thl.fi/data-ja-tilastot/sote-talous/yksikkokustannukset>

kannalta.²⁶ Ilmiön mittakaavasta on vahvoja näkemyksiä ja se jakaa eri puolueiden äänestäjiä ja kansanedustajaehdokkaita voimakkaasti. Systemaattinen näyttö sosiaaliturvariippuvuuden määrästä on sirpaleista ja rajautuu eräisiin luonnollisiin koeasetelmiin.

Sosiaalisten riskien hallinta tapahtuu keskitetyn uudelleenjaon mekanismeja yhdistelemällä niin, että niitä vastaan saadaan riittävä suojat, tulonsiirrot ja palvelut ovat asianmukaisesti yhdisteltyjä ja järjestelmä on riittävän johdonmukainen sekä sisäisesti että suhteessa työmarkkinoihin. Useimmissa tapauksissa riskinhallintajärjestelmän sisäinen kompleksisuus on nykymuodossa sillä tasolla, että sen Suomessa hallitsee riskikohtaisesti vain muutama asiaan vuosikymmeniä perehtynyt asiantuntija. Kompleksisuus on kuitenkin välttämätöntä elämäntilanteiden moninaisuuden takia. Se on myös osin näennäistä sikäli, että suurin tapauksista sijoittuu muutama peruskategoriaan, joiden hallintarakenteet ovat varsin yksinkertaisia. Tämä on lähtökohtaisesti tavoitteellista erilaisten aukkojen ja päällekkäisyyksien hallintaa.

Monimutkaisuus on myös niukkuuden seurausta. Jakovaran niukkuuden vuoksi ei ole voitu tehdä isompia uudistuksia kerralla. Siksi on vuosikymmenten ajan edetty pienempi palanen kerrallaan neuvotellen sosioekonomisten intressien ja puoluepoliittisten uskomusjärjestelmien (ideologioiden) mukaan rajatussa poliittisessa tilassa. Oman lusikkansa uudistamiseen ovat laittaneet myös asiantuntijalaitokset ja etuuksia ja palveluja hallinnoivat

organisaatiot, joilla on ollut sanansa sanottavana ratkaisusta.

Samaan sosiaaliseen riskiin voidaan vastata useilla tulonsiirroista ja palveluista rakentuvilla uudelleenjaon muodoilla. Näitä uudelleenjaon perusmekanismeja on puolisen tusinaa, mutta niiden yksityiskohtaisempi jaottelu kasvattaa niiden määrää. Tulonsiirroissa näitä perusmuotoja ovat tarveharkintaiset, tulovähenteiset, tasamääräiset, universaalit sekä ansioihin suhteutetut etuudet (ansioturva), sosiaali- ja terveystaloudelliset verovähennykset (esim. lapsi- ja eläketulovähennykset²⁷ sekä erilaiset ns. syntiverot) ja työsuhde-edut (esimerkiksi työterveyshuolto ja palkalliset vapaat). Palveluissa niiden perusmuodot eli erilaiset sosiaali-, terveys- ja osin myös työllisyyspalvelut jakautuvat sitten tarkemmin perus- ja erikoispalveluihin.

Myöhemmin kuvattavasti uudelleenjaon eri mekanismit ovat osin toistensa substituutteja eli toisiaan korvaavia ja komplementaareja eli täydentäviä. Substituuteista voidaan mainita esimerkkeinä työtulovähennyksen lapsikorotus ja lähtökohtaisesti tasamääräisenä etuutena myönnettävä lapsilisä. Kumpikin korvaa lapsista aiheutuvia kuluja, mutta ne ovat lähtökohtaisesti toistensa vaihtoehto. Komplementaareja ovat esimerkiksi toimeentulotuki ja aikuisille kohdennettu sosiaalihuolto. Toimiva viimesijainen turva edellyttää sekä välttämättömän toimeentulon takaavaa etuutta että riittävää huolenpitoa. Siten nämä täydentävät toisiaan sitä tiiviimmin, mitä heikommassa asemassa kyseinen henkilö on.

²⁶ Tästä aiheesta enemmän ks. Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa. Tampere: Tampere University Press.

²⁷ Lapsivähennys on työtulovähennyksen lapsikorotus. Eläketulovähennys on verotuksessa automaattisesti tehtävä vähennys, joka pienentää eläketulosta maksettavan kunnallis- ja valtionveron määrää ja mahdollistaa pienimpien eläkkeiden tosiasiallisen verovapauden.

Yhdessä uudelleenjaon mekanismit tuottavat sosiaalisten riskien hallintaan riskikohtaisia systeemiä rakenteita. Lähikohtaisesti kaikki tietyn sosiaalisen riskin kohtaavat suomalaiset ovat sosiaalisten riskien hallinnan suhteen samassa veneessä. Kuitenkin sosiaalisten riskien esiintyvyydessä on eroja rakenteellisten ja kulttuuristen ryhmien kesken, mikä vaikuttaa olennaisesti riskihallintajärjestelmien sisäiseen rakenteeseen sekä rahoituksen kanavointiin uudelleenjaon eri mekanismien sisällä ja välillä.

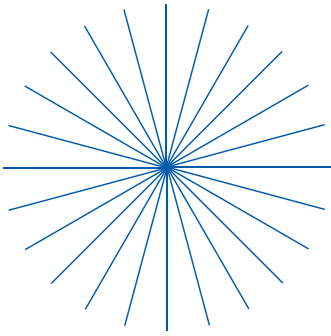
Työikäiset suomalaiset kohtaavat säännönmukaisesti erilaisia sosiaalisia riskejä, joiden hallinta ja aiheuttamat kustannukset ylittävät kotitalouksien käytössä olevat voimavarat ja vaatii kollektiivisia ratkaisuja. Näitä liittyy muun muassa asumiseen, sairauteen, opiskelujen tukeen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, työttömyyteen, maahanmuuttoon ja ylivelkaantumiseen. Näitä kutsutaan yleensä ”ihmisten tuottamiksi riskeiksi”. Ne ovat vuosien mittaan muokanneet suomalaisten työmarkkinoiden toimintaperiaatteita ja yhdessä kehittyneet niiden kanssa toistensa ehdollistamina. Siten niihin tehtävät muutokset vaikuttavat välittömästi työmarkkinoiden dynamiikkaan, palkka- ja kustannustasoon, ammattien ja tehtävien eriytymiseen, elinkeinorakenteeseen sekä sukupuolten ja ikäryhmien sijoittumiseen suomalaisilla työmarkkinoilla.

Näiden työikäisten kohtaamien riskien ohella työelämän ulkopuolella olevat kotitaloudet kohtaavat lapsuuteen, pitkäaikaissairauteen tai erityissairaanhoidon, vammaisuuteen tai työkyvyttömyyteen sekä vanhuuteen liittyviä sosiaalisia riskejä. Näitä kutsutaan yleensä luonnollisiksi riskeiksi. Myös näiden sosiaalisten riskien hallinnat vaativat kollektiivisia ratkaisuja, koska niistä aiheutuvat yksilökohtaiset

kustannukset ylittävät ihmisten oman vaurautumiskyvyn ja muut kuin kollektiiviset järjestelmät ovat epävakaita käänteisen valikoitumisen erilaisten prosessien takia. Näiden tarkastelu on kuitenkin rajattu tämän raportin ulkopuolelle. Siten raportissa ei ole esimerkiksi hyvinvointialueiden ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) väliseen työnjakoon tai työeläkkeiden uudistamiseen liittyvää analyysiä.

Tiivistäen pitkäjänteisen sosiaali- ja terveyspolitiikan ydintä on näiden uudelleenjaon mekanismien välisen työnjaon ja erilaisten sääntelymallien systemaattinen ja riskikohtainen ohjaaminen, rahoittaminen, kohdentaminen ja uudistaminen. Ilman sitä osaoptimoinnin aiheuttamat kohdentamisvirheet sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien sisällä ovat ilmeisiä ja niiden pitkän aikavälin vakauteen ja ennustettavuuteen liittyvät kollektiiviset odotukset jäävät toteutumatta. Ilman tämänkaltaista jatkuvaa ohjausta riskikohtaisten hallintamallien sisäiset rakenteet eriytyisivät ja muuttuisivat vähitellen hallinnan kannalta epäjohdonmukaisiksi ja kotitalouksien kannalta enemmän tai vähemmän sekavaksi. Tämänkaltaisen pitkäjänteinen ohjaus edellyttää useiden ristiriitaisten intressien ja uskomusten yhteensovittamista puutteellisen tiedon varassa.

Kaiken kaikkiaan palkkatyön yhteiskunnan sosiaali- ja terveyspolitiikka perustuu ensisijaisesti sosiaalisten riskien hallintaan. Sitä täydentävät viimesijaisena etuutena toimeentulotuki (perusosa, ehkäisevä osa ja täydentävä osa sekä soveltuvien osien hyvinvointialueiden tuottama sosiaalinen luototus) ja sosiaalihuollon eräät osat (lähinnä aikuissosiaalityö sekä kuntouttavan työtoiminnan tulevaisuudessa korvaava työikäisen väestön toimintakyvyn ja osallisuuden tuki).



Sisäiset kerrostumat

Jokainen sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä on uudelleenjaon mekanismeiltaan sisäisesti kerrostunut. Tämänkaltaisen kerrostuneen järjestelmän toiminta edellyttää kolmen periaatteen samanaikasta toteutumista. Ensinnäkin saman sosiaalisen riskin sisällä uudelleenjaon eri mekanismeja koskevien sääntöjen tulee olla mahdollisimman hyvin toisiinsa niveltyneitä, jotta ihmiset voivat siirtyä uudelleenjaon mekanismista toiseen elämän- ja työmarkkinatilanteen sekä sosiaalisen aseman tai etuuden tai palvelun käytön keston muuttuessa. Selkeät siirtymäsäännöt sekä johdonmukaistavat yksilön kohtaamaa kannustinrakennetta että suojaavat äkilliseltä ja ennakoimattomalta sosiaaliselta laskulta tietyissä tilanteissa, esimerkiksi osatyökykyisten työntekijöiden ja ikääntyneiden työntekijöiden kohdalla. Nämä säännöt mahdollistavat riskinhallinnan sisäisen liikkuvuuden ja lisäävät järjestelmän pelisääntöjen legitimitettiä eli hyväksyttävyyttä sosiaalisia riskejä kohtaavien ihmisten näkökulmasta.

Toiseksi sosioekonomisten (ja eräissä tapauksissa kulttuuristen) ryhmien välisten erojen tulee olla suurimmillaan maltillisia. Kattava sosiaalisten riskien hallinta ei ole kaikille tai lähes kaikille sen jäsenille kollektiivisesti rationaalista, jos sosioekonomiset erot ovat merkittäviä. Tällöin sosiaalisia riskejä kohtaavien ihmisten elämäntilanteet, sosiaaliset asemat sekä tuloihin ja koulutukseen kytkeytyvät elämänmahdollisuudet ovat voimakkaasti eriytyneet. Niiden eriytymisen takia sosiaalisten riskien realisoitumisen todennäköisyydet ovat eri alaryhmissä poikkeuksellisen suuresti vaihtelevia. Kaikissa työikäisen väestön sosiaalisten riskien hallintajärjestelmissä on säilytettävä riittävän pienet erot riskien toteutumisessa.

Sosioekonomisten ryhmien liian pitkälle edennyt (sisäinen) eriytyminen aiheuttaa riskinhallintajärjestelmien vähittäisen murenemisen. Tietyn tapauskohtaisesti määritellyn venymisrajan jälkeen näillä saman riskin kohtaavilla ryhmillä ei enää

ole yhteistä nimittäjää. Tällöin muusta väestöstä tulojen tai riskien esiintyvyyden todennäköisyyden eriytynyt hyvä-osaisempien suomalaisten ryhmä esittää perustellun kysymyksen, miksi osallistua tämän tai tuon uudelleenjaon mekanismin rahoittamiseen, jos hän ei näitä tulonsiirtoja ja palveluja todennäköisesti tarvitse tai käytä.

Tämänkaltaisessa punninnassa otetaan yleensä huomioon elämänkaarinäkökulma ja tarkastellaan erillisiä sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiä yhtenä sosiaalisten riskien hallinnan kokonaisuutena. Siten se, että jokin ikääntynyt ryhmä ei tarvitse opiskeluun liittyviä tulonsiirtoja tai palveluja, ei tarkoita sitä, että nuoret jättävät rahoittamatta ikääntyvän väestön tulonsiirrot ja palvelut. Joskus tätä kokonaisuutta on kutsuttu ”solidaarisuusko-neeksi”, mutta sitä voi yhtä hyvin kutsua hyvinvointivaltion ketjukirjeeksi: sukupolvi kerrallaan suomalaiset kantavat kollektiivista vastuuta suomalaisen yhteiskunnan tilasta ja tulevaisuudesta.

Kolmanneksi uudelleenjaon mekanismien yhteensovittamisen tulee olla väestössä tulevaisuusluottamusta luovaa. Luottamus tulevaisuuteen on sosiaalisten riskien hallinnan kannalta avainasemassa. Pohjoismaisten mallien erityispiirre on perinteisesti ollut se, että suhteellisen korkean verotuksen ja kattavan sosiaali- ja terveyspolitiikan varaan rakennetun institutionaalisen rakenteen ei pitäisi toimia. Teoriassa tulonsiirtojen ja palvelujen sekä sääntelyn aiheuttamat kustannukset kuluttavat elinkeinoelämän kilpailukykyä. Lisäksi sosiaalisten riskien hallintajärjestelmän rakentamisen sivutuotteena syntyvät byrokratia-, informaatio-, kannustin- ja

ylivelkaloukut (yhdessä BIKY-loukut) heikentävät yksilön aloitteellisuutta. Ne ovat kuitenkin yhä uudestaan osoittautuneet poikkeuksellisen menestyksellisiksi, mitä tulee kilpailukykyyn, sosiaaliseen edistykseen, hallinnon toimivuuteen ja luonnon kestävyYTEEN.

Keskeinen pohjoismainen ”supervoima” on ollut ihmisten ja organisaatioiden luottamus institutionaalisen rakenteen toimivuuteen, reiluuteen ja jatkuvuuteen sukupolvien ketjussa.²⁸ Se ei toki ole sen ainoa pohjoismainen supervoima. Esimerkiksi niihin vakiintunut tapa yhdistää elinkeinoelämä ja hyvinvointivaltio toisiinsa neuvottelurakenteiden avulla on ollut verrattain menestyksenkäs. Kuitenkin sekä kansalaisten välinen että kansalaisten ja julkisen vallan välinen korkea luottamus on mahdollistanut myös kotitalouksille tavanomaista pidemmän aikahorisontin. Tämä on puolestaan kannustanut organisaatioita yhteistoimintaan erilaisissa talouden suhdanteissa ja politiikan käänteissä sekä yhteiskunnan rakenteellisissa murroksissa. Luottamus on mahdollistanut myös murrosjaksojen tuottaman institutionaalisen uusiutumisen ja elinkeinoelämän tuottavuusloikat.

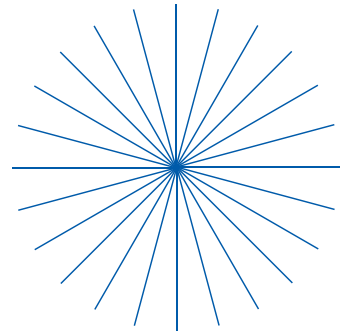
Kaikissa sosiaalisissa riskeissä joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia uudelleenjaon muotoja. Ne ovat osittain toistensa funktionaalisia substituuotteja eli toiminnallisia vastaavuuksia ja useimmissa tapauksissa toistensa komplementaareja eli toisiaan vahvistavia rakenteita, ja yhdessä niillä on systeemisiä ominaisuuksia. Funktionaalinen substituuutti tarkoittaa, että riskinhallintajärjestelmän sisällä jotkut etuudet ja palvelut voivat toiminnallisesti jossakin määrin korjata toisiaan. Klassinen

²⁸ Rothstein, Bo (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

esimerkki on työllisyys- ja koulutuspalvelujen kyky korvata toisiaan työttömyysriskin yhteydessä. Edellisessä tapauksessa henkilö ohjataan työpaikalle työskentelemään avustavassa tehtävässä ja jälkimmäisessä oppilaitokseen harjoittelemaan tehtäviä. Toiminnallinen ero on pieni ja vaikutus työllistymiseen samansuuntainen. Samalla tavalla voi tiettyyn rajaan saakka toimia samaan riskiin vastaava tulovähenteinen ja tasamääräinen etuus, kuten toimeentulotuki ja yleistuki. Komplementaarisuus puolestaan tarkoittaa etuuksien ja palvelujen toisiaan täydentävää vaikutusta. Esimerkiksi työttömyysturvassa ilman työllisyyspalveluja ei ole paljon toiminnallista järkeä tai päinvastoin palvelut ilman niitä tukevia tulonsiirtoja (mukaan luettuna erilaiset käyttöön liittyvät kulukorvaukset, määräaikaisten lisät ja etuuskorotukset) eivät yleensä toimi: siten ne ovat toistensa komplementaareja.

Systeeminen ominaisuus viittaa puolestaan siihen, että eri etuudet ja palvelut ovat ehdollistaneet toistensa kehitystä uudistusten yhteydessä. Kehittyneessä hyvinvointivaltiossa on asiantuntijan yhdestä riskinhallintajärjestelmän uudelleenjaon muodosta mahdollista päätellä samaan riskinhallintajärjestelmään liittyvien uudelleenjaon mekanismien keskeiset piirteet. Esimerkiksi opiskeluaikaiseen sosiaalisten riskien hallintaan liittyvästä opintotuesta on mahdollista päätellä opiskelijoiden asumisen tuen ja asumistuen (nykyisin asumislisä), lainajärjestelmän ja terveydenhuollon eri piirteitä. Niiden olemassaolo voidaan päätellä siitä, että opintotuki ei tavanomaisessa tilanteessa riitä kattamaan asumis-, elin- tai terveydenhuoltokustannuksia kokonaisuudessaan. Kullakin niistä on ilmeinen ”ekologinen lokero” opiskeluun liittyvien sosiaalisten riskien hallinnassa. Samalla tavalla voi-

daan arvioida kaikkia sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiä.



Hyvinvointivaltion tukirakenteet

Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmän rakentaminen on yksi suomalaisen yhteiskunnan ja poliittisen järjestelmän suurimmista saavutuksista. Sen tuoma turva on ollut kansalaisille tärkeää arjen rakenteissa ja sosiaalisia riskejä kohdatessa. Se on myös osa suomalaisen kansa- ja yhteiskunnan eheyttämisen ja uudistamisprosessia. Usein sen minkä luokka-asema ja poliittinen kanta erottivat, tarve suojautua sosiaalisilta riskeiltä yhdisti ensivaikkeen lapsuuteen, terveyteen, vammaisuuteen ja ikääntymiseen liittyen. Nämä sosiaaliset riskit olivat yhteiskunnassa esiintyvyydeltään niin yleisiä, että niiltä suojautumiseen oli kollektiivinen intressi: erimielisyyttä ei ollut periaatteesta, vaan kustannustasosta, verojen ja sosiaalivaikutusmaksujen jakaumasta sekä institutionaalisesta rakenteesta. Sittemmin yhteistä ymmärrystä on löytynyt myös asumisesta (mukaan luettuna asumistuki), opiskelun tuesta, työttömyydestä, sairaudesta ja kuntoutuksesta sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisesta. Kaikissa näissä on toki ollut paikallisia ja suppeita rakenteita ja ratkaisuja myös jälleenrakennuksen aikana (1940–1965), mutta kattaviksi ne muodostuivat vasta 1970-luvun puolenvälin ja 1990-luvun alun välisenä aikana.

Suomalaiset ovat myös vuosien mittaan oppineet erehdyksen ja oppimisen kautta luottamaan ja käyttämään näitä tulonsiirtoja ja palveluja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä ei ole ollut itsestään selvää. Suomalaiset opettelivat käyttämään etuuksia ja palveluja vaihteittain. Tämä kansalaisuusharjoittelu alkoi lapsilisän ja sotalesken eläkkeen sekä kansaneläkkeen, josta säädettiin ensimmäinen laki vuonna 1937, kaltaisista etuuksista toisen maailmansodan jälkeen. Oppimiskäyrä vaihteli yksilö- ja ryhmäkohtaisesti. Vielä 1970-luvulla oli laaja-alaista epäselvyyttä niiden käyttämisestä eri elämäntilanteissa ja niihin saattoi myös liittyä epäluuloisuutta tai merkittävää sosiaalista häpeää. Esimerkiksi lasten vieminen päivähoitoon tai vanhusten asuminen vanhainkodissa (”köyhäintalossa”) ei ollut kaikissa väestöryhmissä sosiaalisesti hyväksyttävää. Näissä ja monissa muissa sosiaalisten

riskien hallintajärjestelmässä on vuosien mittaan tapahtunut olennainen laadullinen muutos kattavuudessa ja hyväksynnässä. Harvassa ovat ne 2020-luvun puolivälin suomalaiset, jotka näkevät päiväkotiin tai vanhusten palvelutaloon liittyvän jonkinlaista häpeää tai stigmaa, ja asenteet esimerkiksi opiskeluun, työttömyyteen, vuokra-asumiseen ja kuntoutukseen ovat vähitellen muuttuneet.

Sosiaalisten riskien hallinta ei kuitenkaan perustunut yksinomaan uudelleenjakoon ja sääntelyyn. Sen toimintaperiaatteiden ymmärtämiseksi on vielä katsottava, mihin tukirakenteisiin tai periaatteisiin sosiaalisten riskien hallinta nojaa. Ne määrittävät osaltaan sen, millainen sosiaalisten riskien hallinta on institutionaalisesti mahdollista. Nämä tukirakenteet tai periaatteet ovat useimpia, jollei kaikkia riskinhallintajärjestelmiä yhdistäviä. Eräät niistä ovat Suomelle erityisiä tai ainakin Euroopan unionin jäsenmaiden vertailussa poikkeuksellisia.

Ensimmäinen suomalaisen riskinhallinnan periaate on *oikeuksien ja velvollisuuksien yksilöllistäminen*. Suomessa on 1970-luvulta eteenpäin pyritty irrottamaan sosiaaliset oikeudet muiden perheenjäsenten, lähinnä työssä olevan puolison tai kotitalouden, sosiaalisista ja verotuksellista oikeuksista. Siten Suomessa ei yleensä ”johdeta” oikeuksia työssä olevan puolison oikeuksista, eikä suomalaisia veroteta perheyksikköinä, vaan kutakin erikseen oman palkka- ja yrittäjätulon sekä pääomatulojen perusteella. Tavoitteena on ollut edistää työikäisten ihmisten henkilökohtaista vastuuta kerryttää oman palkkatyön tekemisen tai muun yhteiskunnallisen osallistumisen kautta ”omat” etuudet ja soveltuvin osin palvelut, kuten työnantajan järjestämän koulutuksen, työterveyshuollon, asumisen tai lastenhoidon. Sa-

malla ihmisiä on irrotettu perheyksiköstä, mikä on lisännyt alueellista ja sosiaalista liikkuvuutta: erityisen merkittävä se on ollut naisten työssäkäynnin edistäjänä.

Perusoletus on ollut palkkatyösuhde yhteiskunnallisen järjestyksen perustana. Se on ollut toiminnallisesti ja hallinnollisesti erotettu yrittämisestä (mukaan luettuna maatalousyrittäminen) ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimisesta. Samaten on sosiaali-, terveys- ja työllisyyslainsäädännössä on yleensä oletettu, että nämä ovat olleet ”joko-tai”, eikä ”sekä-että” -ratkaisuja. Sama henkilö ei eräitä rajattuja poikkeuksia lukuun ottamatta ole toiminut samanaikaisesti palkansaaajana, itsenäisenä ammatinharjoittajana ja yrittäjänä.

Velvollisuuksien yksilöllistäminen tarkoittaa puolestaan verotuksen ja vakuutusmaksujen yksilöllistämistä. Suomi on perustellusti luottanut siihen, että sukupuolten tasa-arvon edistämisen kannalta on perusteltua ottaa etäisyyttä perhepalkka- ja perheverotusmalliin. Siinä puolisoiden veronalaiset tulot lasketaan yhteen, summasta vähennetään erilaisia lapsiin ja heidän hoitoonsa liittyviä kuluja, ja jäljellä oleva summa jaetaan sitten tasan. Tämä malli alentaa efektiivistä (tosiasiallista) kokonaisveroastetta, mutta kannustaa naisia olemaan kotona. Tämä vähentää naisten koulutuksesta ja työssä oppimisessa kertyvän inhimillisen pääoman kasautumista sekä parantaa mahdollisuutta tehdä syntyvyyteen ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyviä valintoja, päätöksiä avioliitosta tai parisuhteesta sekä perheen mahdollisuutta hyödyntää päivähoitoa lasten kasvatuksen ja sosiaalisen kehityksen tukemisessa. Suomessa ei missään vaiheessa ole päästy (tai haluttu päästä) täyteen periaatteelliseen ”puhtauteen” oikeuksien ja velvollisuuksien yksilöllistämisessä.

Tilannesidonnaisia poikkeuksia on sisällytynyt muun muassa leskeneläkkeeseen ja kotona asuviin aikuisiin lapsiin, jotka ovat työttömiä tai opiskelijoita. Kuitenkin kokonaisuus on ollut johdonmukaisesti yksilöllistettyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuva.

Toinen periaate on aikuisten sukupolvien (ja eronneiden puolisoitten) välisten *hoiva- ja elatusvelvollisuuksien* puuttuminen: hoiva- ja elatusvelvollisuus on pääosin rajattu alaikäisiin lapsiin ja samassa kotitaloudessa puolisoon.²⁹ Siten aikuiset lapset eivät ole vastuussa vanhempiensa elatuksesta tai hoivasta: tai päinvastoin vanhemmat eivät ole vastuussa aikuisten lapsiensa elatuksesta. Tämä hoiva- ja elatusvelvollisuuksien puuttumisen periaate jakaa yhä uudestaan hämmästyttää Suomea tutkivia ulkomaalaisia tutkijoita. Se on kuitenkin ollut erinomaisen tärkeä sosiaalisen ja alueellisen liikkuvuuden takaaja, ja siihen liittyvät palvelut ja tulonsiirrot ovat myös luoneet kannustimet aikuisille lapsille muuttaa pois lapsuuden kodistaan ja ikääntyville ihmisille elää itsenäistä elämää. Sama koskee vähäisemmässä määrin vammautuneita ja työkykyisiä ihmisiä.

Kolmas suomalainen periaate on *koordinaatio* uudelleenjaon mekanismien välillä. Suomi on ensimmäisiä eurooppalaisia maita, joka pystyi koordinoimaan verotuksen ja sosiaaliturvan. Näin poistettiin ansioturvassa tavanomaiset tilanteet, joissa vuoden aikana kertyneet samansuuruinen palkka ja ansioturva tuottavat erilaisia nettotuloja, jopa niin että verovapaa etuustulo on veronalaista palkkatuloa suurempi. Sosiaaliturvan veronalaisuus mahdollistaa Euroopassa erilaisia kaksoisverotus- tai maksutilanteita, mutta yhtä kaikki etuuksien verotus lisää riskinhal-

linnan johdonmukaisuutta suhteessa työmarkkinoihin ja vuoden aikana kertyneiden etuuksien välillä. Veronalaisten perusturvetuuksien sovittaminen yhteen koordinaation periaatteen osaksi on muodostunut ongelmaksi, johon ei ole kovin hyvää ratkaisua. Vaikeuskerrointa lisää myös tasamääräisten veronalaisten perusturvetuuksien ja verottomien viimesijaisten etuuksien yhteensovitus, jossa nettomääräinen perusturvetuus (esimerkiksi yleistuki) ja verovapaa viimesijaisen turvan etuus ovat hyvin lähellä toisiaan.

Toinen saman koordinaatioperiaatteen ilmentymä on kyky yhdistää eri työsuhteista kertyvät vakuutusmaksut yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä periaate toteutuu parhaiten työeläkkeissä, mutta sama periaate yhdistyy myös työttömyysturvaan ja sairausvakuutuksen päivärahoihin. Työeläkkeissä elämäkaaren ylitse ulottuva koordinaatio estää viimeiseen työpaikkaan sidotun ns. eläkeorjuuden, sillä eläke sidotaan työskentelyyn työnantajalla sekä pitkäaikaisesti että eläkkeelle jäämisen hetkellä, mutta se on myös tärkeä osa muuta ansioturvaa. Harva hyvinvointivaltio kykenee tämänkaltaiseen kansalaisten palveluun. Työnantajan kannalta tämä järjestely jakaa ja tasaa elinkaaren aikana kertyviä kustannuksia. Sama koskee soveltuvien osien myös muuta ansioturvaa.

Kolmanneksi koordinaatiossa on keskeistä pyrkimys koordinoita tulonsiirrot ja palvelut sosiaalisten riskien hallintajärjestelmän sisällä ja tietoisuus toisten riskinhallintajärjestelmien olemassaolosta. Nämä koordinoitavatavoitteet eivät ole kaikin osin toteutuneet työikäisen väestön riskeissä, mikä ei ole Suomelle eduksi: ainoa lohdutus on, että ne ovat toteutuneet vielä huonommin työelämän ulkopuolella olevissa ryh-

²⁹ Elatusvelvollisuus koskee myös avioliittoa, jossa puolisoit eivät asu yhteistaloudessa erotilanteen takia. Tämä linjaus kuitenkin nojaa ensisijaisesti avioliittolakiin, eikä sosiaalilainsäädäntöön. EOAK/1045/2025.

missä, kuten lapsissa, vammaisissa, pitkäaikaissairaissa ja ikääntyneissä. Kaikissa näissä tapauksissa poliittisten ja hallinnollisten intressien eriytymiset vähentävät sosiaali- ja terveystalouden sisäistä johdonmukaisuutta.

Neljänneksi Suomessa on monikerroksinen tapa määritellä *omistusoikeudet*. Omistusoikeuksien suoja ei ole kaikissa etuuksissa ja palveluissa yhdenmukainen. Tähän vaikuttaa merkittävästi se, että Suomen sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä on perinteisesti nojannut määriteltyihin sosiaalisiin oikeuksiin, joilla on kiinteä yhteys perustuslain omaisuudensuojaan ja sosiaalisia oikeuksia listaaviin pykäliin.³⁰ Tämänkaltaisessa järjestelmässä kertyneet tulot on enimmäkseen sovitettu menoihin, eikä päinvastoin. Määriteltyt sosiaaliset oikeudet toimivat hyvin niin kauan kuin käytettävissä olevat julkiset tulot ylittävät julkiset menot. Tilanteen kääntyessä päinvastaiseksi, niin kuin Suomessa on käynyt 2010-luvun alkupuolen jälkeen, määriteltyihin sosiaalisiin oikeuksiin perustuvat toimintamallit ovat olleet hankaluuksissa. Tämä johtaa ylivenyneeseen hyvinvointivaltioon ja velkakeskeiseen sosiaali- ja terveystalouteen.

Viidenneksi Suomessa on systemaattista pyrkimystä rajata yhteiskunnallisten kustannusten ulkoistamista ja erilaisten hyötyjen yksityistämistä. Tärkeimmät tai ilmeisimmät esimerkit liittyvät rahapeleihin ja alkoholiin, mutta ajattelu läpäisee myös riskinhallintajärjestelmiä. Niiden keskeinen piirre on pyrkimys rakennemuutosten hallintaan yhdistämällä sopeutumistehok-

kuuden lisääminen ja sopeutumiskustannusten jakauman hallinta. Tämä näkyy ilmeisimmin rakennemuutoksissa, joissa sopeutumistehokkuutta lisäävien luovan tuhon prosessien kustannukset jaetaan kotitalouksien, työnantajien, sosiaali- ja terveystalouden sisäisten uudelleenjaon mekanismien ja omistusoikeuksien haltijoiden kesken. Näin yhteiskunnassa voidaan säilyttää tasapaino hyötyjen ja haittojen jakauman suhteen myös nopean rakennemuutoksen olosuhteissa.

Kuudes ja viimeinen tässä³¹ tarkasteltava periaate on työmarkkinaosapuolten neuvottelemien sopimusten (sosiaalipakettien) lakipohjaistaminen. Suomi on onnistuneesti muuttanut työmarkkinaosapuolten (keskusjärjestöjen) välisten neuvottelujen tuloksia lakisääteiksi institutionaalisiksi rakenteiksi, mikä on lisännyt niiden kattavuutta kohderyhmässä ja kestävyyttä talouden ja politiikan suhteissa. Näitä sopimuksia on kahdenlaisia. Suurin osa on neuvoteltu keskusjärjestöjen määräaikaisina sopimuksia, mutta eräissä ei-niin-harvinaisissa tapauksissa keskusjärjestöt ovat aikaisemmin kirjoittaneet kantansa suoraan hallitusohjelmaan osana hallitusohjelmaneuvotteluja. Lakisääteisyys on myös laajentanut sopimusten kattavuutta myös järjestäytymättömään työvoimaan ja pieniin yrityksiin.

Sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuudelle tärkeä kysymys on, missä määrin hyvinvointivaltio voi jatkossa nojata näihin vakiintuneisiin tukirakenteisiin. Kaikissa niissä on sosiaalisten riskien hallinnan ja peruseriaatteiden rajapintaan muodos-

³⁰ Järjestelmäluokitteluissa näitä kutsutaan *Defined rights tai Defined benefits* -järjestelmiksi. Perustuslain 19.1 §, joka takaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon eroaa muista momenteista. Sen luontevampi paikka olisi PL 7.1§ yhteydessä. Perustuslaki ei lähtökohtaisesti tuota oikeutta mihinkään nimenomaiseen etuuteen tai palveluihin. Kuitenkin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon kytkeytyvät tosiasiallisesti toimeentulotukeen ja sosiaalihuoltoon, eräissä tapauksissa suoraan perustuslain perusteella.

³¹Tukirakenteita on eräitä muitakin, mutta raportin teeman perusteella on luontevaa rajautua näihin kuuteen.

tuneita murtumia ja muutoksia. Useimmat niistä liittyvät ansioturvan vaiheittain heikentyneeseen asemaan. Suomalaisten muuttuvien elämäntilanteiden ja sosiaalisten riskien hallinnan yhteensovittamisen rajapintaan on syntynyt yhä enemmän tilanteita, joissa yksilöllistetyt sosiaaliset ja verotukseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet korvautuvat kotitalouskohtaisilla oikeuksilla ja vastuilla. Näitä liittyy vakiintuneesti muun muassa toimeen-, työmarkkina- ja asumistukeen sekä keväästä 2026 alkaen myös työmarkkinatuen ja työttömyysturvan peruspäivärahan yhdistävään yleistukeen.

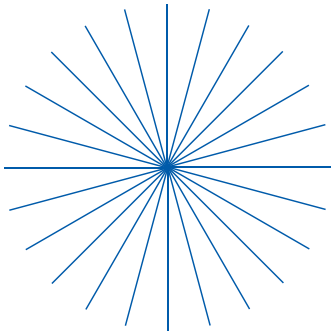
Myös sukupolvien väliset elatus- ja hoiva-velvollisuudet ovat nousseet poliittiseen keskusteluun ikääntyvän väestön hoivatarpeen lisääntyessä ja eläkevuosien elämänkaariosuuden kasvaessa. Näistä edelliset liittyvät aikuisiin (opiskeleviin tai työttömiin) lapsiin ja jälkimmäiset ikääntyneisiin omaisiin. Kummassakin tapauksessa tosiasiallinen taloudellinen tuki ja hoiva on jo nyt usein lain edellyttämää laajempaa.³² Oma haasteensa on kasvava ikääntyvän väestön ryhmä, jonka omat lapset ovat jo saavuttaneet alimman eläkeiän. Tämän ryhmän kokoa ei kerrota virallisessa tilastossa tai Eläketurvakeskuksen (ETK) rekisterissä. Kuitenkin jos lähtökohdaksi otetaan, että Suomessa on noin 113 000 yli 85-vuotiaista naista ja heistä noin 88 prosenttia on synnyttänyt 23–25 vuoden iässä, nuorempia eläkeläisiä on tavanomaisella kuolleisuudella noin 40–60 000 henkilöä ja ryhmä on vääjäämättä kasvussa.

Myös koordinaatiossa on omat ongelman-
sa. Ilmeisimmät toiminnalliset pulmat liittyvät ulkomaille maksettavan kansan-

eläkkeen lopettamiseen, mutta koordinaatioon aiheuttavat kitkaa erilaiset hallinnolliset rajapinnat hyvinvointialueiden, Kansaneläkelaitoksen ja vakuutuslaitosten välillä sekä vakuutus- ja avustusetuuksien koordinaatio. Oma haasteensa on lisäksi valitusmenettelyjen yhteensovittamisessa. Omistusoikeuksien määrittelyssä on jouduttu yhä uudestaan punnitsemaan määriteltyjen sosiaalisten oikeuksien yhteensovittamista yhteen julkisen talouden alijäämän kanssa. Myös sopeutustehokkuuden lisäämisestä aiheutuvia sopeutuskustannuksia jaetaan uudestaan: ansioturvan heikentymisen takia yhä suurempi osa niistä kohdentuu kotitalouksille. Lakipohjaistamisen perinne on puolestaan kansallisten neuvottelurakenteiden purkamisen vuoksi puolestaan korvautumassa liitto- ja työnantajakohtaisilla ratkaisuilla mm. irtisanomisajoissa ja työterveyshuollossa sekä osin eläkkeissä. Nämä tulevat monimutkaistamaan sosiaalisten riskien hallintaa tulevana vuosina ja vuosikymmeninä.

Kaiken kaikkiaan peruseriaatteiden, sosiaalisten riskien hallinnan ja sen sisällä uudelleenjaon mekanismien yhteensovittaminen ja johdonmukaisuus on merkittävästi heikentynyt. Tämä kytkeytyy myös ansioturvan ohentuneeseen asemaan sosiaalisten riskien hallinnassa. Silmiinpistävää on myös, että vakiintuneiden, mutta nyt haurastuneiden tukirakenteiden tilalle ei ole kehittymässä tai vakiintumassa uusia ratkaisuja: ja ne eivät ole ansioturvan kannalta nykyisiä periaatteita parempia, mitä ne sitten ovatkaan, esimerkiksi kotitalouskeskeisyys, sukupolvien väliset riippuvuudet, koordinoimattomuus tai sopimusperustaisuus.

³² Poikkeus tästä kehityksestä on omistusasuntoon maksettavan asumistuen poistaminen myös tilanteessa, jossa omistusasunnossa asuu vuokralla oma opiskeleva lapsi. Kolmas kategoria on aikuinen vammaisen lapsi, jonka taloudellisen toimintakyvyn rajoitteet edellyttävät edunvalvojan asettamista.



Vastavalta: ansioturva tasapainottaa neuvotteluvaltaa

Työikäisen väestön tulonsiirrot ja palvelut ovat olleet julkisen talouden vakauttamisen kannalta poliittisesti helposti toteutettavia säästökohteita. Niiden moraalinen perusta on hauraampi kuin muiden työikäisten tulonsiirtojen ja palvelujen moraalinen perusta. Moraalista perustaa punnittaessa on varsin ilmeistä, että ihmisten oma vastuu omasta toimeentulostaan kasvaa työkyvyn ja taitojen mukaan. Siten työmarkkinoiden ulkopuolelle iän tai toimintakyvyn perusteella suljetut ryhmät ovat ilmeisistä syistä leikkauksia pohdittaessa turvatummassa asemassa kuin työikäiset ja -kykyiset ryhmät. Tässä moraalispoliittisessa tilanteessa organisoitujen ryhmien, kuten oppositiopuolueiden tai työmarkkinajärjestöjen kyky tasapainottaa työikäiseen väestöön kohdennettuja leikkauksia *vastavoiman* avulla on ollut heikompä.

Tämänkaltainen periaatteiden tasolla tapahtuva punninta työikäisten ja muiden

kuin työikäisten ryhmien välillä ei ota huomioon näiden ryhmien lähtötilanteissa olevia eroja ja sisäisiä jakaumia. Itse asiassa monilla sosiaalisen edistyksen ja hyvinvoinnin mittareilla työelämän ulkopuolella olevat ryhmät, joita ovat lapset, vammaiset, työkyvyttömät ja ikääntyneet, ovat 2020-luvun puolivälissä toimeentulon ja palvelujen suhteen paremmassa asemassa kuin ne työelämän ja hyvinvointivaltion rajapinnassa olevat työikäiset henkilöt, jotka joutuvat tukeutumaan perusturvaan, toimeentulotukeen ja aikuisille kohdennettuun sosiaalihuoltoon.³³ Tämä osaltaan kertoo hyvinvointivaltion toimivuudesta.

Yhtä kaikki tämä painotus muun kuin työikäisen ja -kykyisen väestön sosiaalisten oikeuksien suojaamiseen on kyselyiden mukaan useimpien ihmisten oikeudentajun mukainen. Harvassa ovat myös olleet ne poliitikot, jotka ovat valmiita leikkaamaan lapsilta, pitkäaikaisesti sairailta (ennen kaikkea pitkäaikaisesti hoidossa olevilta),

³³ Tämä on keskeinen havainto helmikuussa 2027 ilmestyvässä teoksessani: *Suomalainen huono-osaisuus. Vauraan yhteiskunnan varjopuoli*. Helsinki: Gaudeamus.

vammaisilta, työkyvyttömiltä ja ikääntyneiltä ja jättämään työikäisen väestön tulonsiirrot ja palvelut koskemattomiksi. Nimenomaisesti tässä kohden on seuraavan vaalikauden dilemma. Työikäisen väestön tulonsiirroista ja palveluista on vaikeaa löytää sellaista ”lohkamalla” leikattavaa, joka olennaisesti kohentaisi julkisen talouden tilaa ja parantaisi suomalaisen yhteiskunnan sopeutumistehokkuutta ja suomalaisten toimintakykyä. Summat eivät ole riittäviä ja haitat työikäisen väestön BIKY-rakenteille ovat merkittäviä.

Moraaliseen punnintaan liittyy myös hallinnollinen ja poliittinen valta. Muiden kuin työikäisten ryhmien tulonsiirtoihin ja palveluihin liittyy paljon jähmettynyttä valtaa. Lapsiperheet ja ikääntyneet ovat suuria äänestäjäryhmiä, joilla on kyky muodostaa samansuuntaisia mielipiteitä. Koska tulonsiirrot ja palvelut ovat heidän pärjäämiselleen ja toimintakyvylleen kiistatta tärkeitä, heillä on niihin liittyen ns. intensiivisiä arvostuksia. Siten näiden tulonsiirtojen ja palvelujen saatavuuteen, laatuun ja tasoon liittyvät asiat ohjaavat heidän äänestyspäätöksiään, mikä tekee heistä vaalikamppailussa poliittisesti merkittäviä. Sairaiden ja vammaisten kohdalla edunvalvonta on enemmän palvelutuottajien (hyvinvointialueiden) organisoimaa. Yhtä kaikki näissäkin tapauksissa organisaatiot ja puolueet niveltyvät toisiinsa erityisesti silloin, kun palvelutuotantoon yhdistyy samanaikaisesti elinvoima- ja aluepoliittinen intressi.

Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä on myös vastavoiman lähde yhteiskunnassa. Ansioturva on puolestaan tuon vastavoiman olennaisin osa. Tällä hivenen esoteeriselta kuulostavalla käsitteellä on juurensa menneiden aikojen tutkimuksissa, jossa yhteiskuntaa tarkasteltiin eri voimien tasapainon näkökulmasta. Näissä makrotason valtasuhteiden tutkimuksissa argumentoitiin, että yhteiskunnan sisäisten sosioekonomisten jännitteiden hillintä edellyttää valmistelu-, päätös- ja toimeenpanovallan jakautumista yhteiskunnassa niin, että yksikään ”vahvan vallan” osapuoli ei voi sanella toisille osapuolille yhteiskunnan pelisääntöjä.

Tarkastelun ytimessä oli työnantajien ja työntekijöiden vallan tasapaino suurissa yrityksissä ja neuvottelurakenteissa. Tutkimuksissa pohdittiin kuitenkin myös hallituksen ja opposition välistä tasapainoa.³⁴ Keskeinen tulema näissä pohdinnoissa oli, että sosiaalinen edistys edellyttää yhteiskunnan vallan tasapainottamista. Sosiaali- ja terveystalouteen tehty leikkaukset ja uudistukset on käytännöllisintä tehdä suurin piirtein yhtä vahvojen osapuolten päämäärähakuisten neuvottelujen kautta. Tällöin kaikki neuvotteluosaosapuolet sitoutuvat pitkän aikavälin tavoitteisiin lyhyellä aikavälillä epätasapainossa olevien valtasuhteiden mahdollistamien pikavoittojen sijasta. Tämänkaltaisen neuvottelusuhteiden pitkäjänteisyyden yhteensovittamista koskeva tulos on saatu myös myöhemmissä tutkimuksissa.³⁵

³⁴ Klassinen lähde aihetta koskevalle keskustelulle on Galbraith, Jon Kenneth (1952). *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin.

³⁵ Molander, Per (2022). *The Origins of Inequality. Mechanisms, Models, Policy*. Berlin: Springer. Kirjan isoille markkinoille suunnattu versio on nimeltään *The Anatomy of Inequality*. London: Melville House Publishing.

Eräs tulevien vuosien aikana pohjia myöten kaivettava asia koskee neuvottelukulttuurin muutosta suomalaisessa sosiaali- ja terveystaloudessa. Tällöin kysytään, missä määrin suomalaisen yhteiskunnan valtasuhteiden muutos selittää neuvottelukulttuurin muuttumista osapuolten kesken ja missä määrin kyse on ollut neuvottelurakenteiden kyvyttömyydestä tuottaa toivottuja tuloksia. Tarkastelu ulottuu myös neuvottelurakenteiden purkamiseen (mukaan luettuna tulopolitiikan kauden päättymisen) ja valtasuhteiden muutoksen pysyvyyden arviointiin.³⁶

Tärkeä osa valtasuhteiden rakentumista on myös palkansaajien järjestäytymisasteen muutos, joka vähentää vastavaltaa neuvotteluissa. Liittojen jäsenyydet suhteessa kohderyhmään ovat pääsääntöisesti laskussa. Samalla keskiluokkia edustavien keskusliittojen suhteellinen painoarvo on kasvanut. Laskun selittämisen ytimessä on ollut liitoista riippumattomien työttömyyskassojen jäsenyyden yleistymisen ja palkanmuodostumisen muuttuminen yksilöllisemmäksi. Jollakin aikavälillä jäsenmaksujen verovähennysoikeuden poistaminen 1.1.2026 lukien saat- taan vaikuttaa samaan suuntaan. Tämän ohella kyse on työelämän laadun ja työelämysuhteiden kohentumisesta yritys- ja työpaikkatasolla. Se on tuonut turvaa järjestäytymättömällekin työvoimalle.

Myös sosiaalisten riskien hallintaan liittyy vastavoimaa. Erityisesti ansioturva on järjestelmiin sisältyneen kivettyneen vallan hallintaa. Se kytkeytyy puolueisiin ja etujärjestöihin sekä muodostaa asiantun-

tijavallan perustan. Tämä vastavallan rakenne on monella tapaa ollut valinkauhas- sa 2020-luvun aikana. Siihen liittyy myös asiantuntijavallan muutos. Sen myötä yhä useammin sosiaali- ja terveystaloudellisia uudistuksia arvioidaan niiden työllisyys- astevaikutusten kautta sen sijaan, että huomio olisi esimerkiksi sosiaalisen kuorituksen vähentämisessä tai kotitalouksien toimintakyvyn kohentamisessa. Tässä tilanteessa asiantuntijavaltaa käyttävät organisaatiot eivät esimerkiksi pystyneet perustelemaan, miksi aikuiskoulutustukea tai vuorotteluvapaata pitäisi jatkaa. Myöhemmin ne eivät pystyneet perustelemaan ansioturvan leikkausten haitallisia vaikutuksia luotettavalla tavalla.

Vastavaltaan liittyy sosiaalisten riskien merkitys mikrotason valtasuhteita tasapainottavana tekijänä, mikä liittyy ennen kaikkea ansioturvaan. Eräs ansioturvan perustehtävistä on tasapainottaa työnantajien ja työntekijöiden välisiä valtasuhteita (neuvottelujärjestelmän ulkopuolella). Tämä vastavaltatehtävä on vuosikymmenten ajan tiedetty, mutta viime aikoina myös aktiivisesti unohdettu. Yhteiskunnan vaihtosuhteet erityisesti työmarkkinoilla mutta yleisemminkin yhteiskunnassa ovat yleensä epäsymmetrisiä.³⁷ Toisella osapuolella on lähes aina selkeästi enemmän voimavaroja, varaa odottaa neuvotteluissa ja suurempi neuvotteluvoima. Eräissä tapauksissa vastakkain neuvottelutilanteessa ovat organisoituneet ryhmät ja yksittäiset ihmiset, mikä harvemmin päättyy ihmisten intressejä tyydyttävään lopputulokseen. Tämän valtasuhteiden epätasapainon vaikutuksen neuvottelutu-

³⁶ Tämänkaltaista päätöksentekojärjestelmän tutkimusta tekee parhaillaan professori Jari Stenvall Tampereen yliopistossa. Pohdinnat tulokset julkaistaan Saaren ja Stenvallin toimittamassa kirjassa alkuvuodesta 2027.

³⁷ Klassinen kuvaus näistä valtasuhteista on Goodin, Robert H (1988). *Reasons for Welfare*. Princeton: Princeton University Press.

lokseen voi tarvittaessa mallintaa neuvotteluvaltatheorialla³⁸, mutta tulos on myös intuitiivisesti ymmärrettävissä.

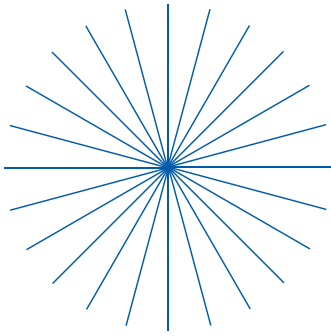
Neuvotteluvaltatheoria puolestaan ennustaa, että mitä tasapainoisemmat yhteiskunnan valtarakenteet ovat neuvottelutilanteessa, sitä tasapainoisempaan lopputulokseen päästään kansallisen tason toistuvissa (iteratiivisissa) neuvottelutilanteissa ja sitä vähemmän neuvottelutilanteessa on toisen tilanteen epäreilua hyväksikäyttöä lyhyellä aikavälillä. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät puolestaan tasapainottavat neuvottelutilannetta pidentämällä heikomman osapuolen aikahorisonttia ja sallimalla sille suuremmat etsintäkustannukset kompensoimalla niistä osan. Esimerkiksi ansioturvaa saava työtön ei joudu ottamaan vastaan ensimmäistä mahdollista työpaikkaa, vaan hän voi ansioturvalla etsiä sopivampaa korkeamman tuottavuuden ja paremman palkan tuovaa työpaikkaa kohtuullisen ajan. Yleisemmin riskinhallintajärjestelmät vahvistavat naisten ja ikääntyneiden asemaa työmarkkinoilla, lasten hoitopaikkaa tarvitsevan perheen asemaa suhteessa palvelun tarjoajiin, asuntoa tarvitsevien asemaa suhteessa vuokranantajiin, ylivelkaantuneiden asemaa suhteessa velkojiin ja maahanmuuttajien asemaa heitä hyväksikäyttäviä työnantajia kohtaan. Sama koskee myös organisaatiotasojen välisiä neuvotteluja.

Vastavallan luominen on kollektiivisesti rationaalista toimintaa meso- ja mikrotasoilla. Tasapainoisemmat valtasuhteet neuvottelutilanteessa eri valtakeskusten

välillä mahdollistavat rationaalisen päätöksenteon edellyttämän harkinnan, vähentävät vaihtoehtojen kohteiden välillä tapahtuvan etsinnän nettokustannuksia ja parantavat asumis-, työ- ja palvelumarkkinoiden toimintaa poistamalla epäsymmetrisiä neuvottelu- ja vaihtotilanteita. Ne myös mahdollistavat yhtä sopimuskautta pidempien sopimusten tekemisen, mikä luo työikäisten elämäntilanteisiin ennakoitavuutta.

Itse kukin voi kuvitella, miten esimerkiksi työmarkkinat toimisivat, jos ihmisillä ei olisi ansioturvaa luomaa mahdollisuutta etsiä jonkin aikaa seuraavaa tai uutta työpaikkaa, vaan selvitäkseen kotitalouden vastuista ja velvollisuuksista he joutuisivat vastaanottamaan ensimmäisen vastaan tulevan työpaikan. Sama koskee vuokra-asuntoa hakevaa tai omistusasuntoa hankkivaa, raskaana olevaa, juuri perheen perustanutta, osatyökykyistä, Suomeen ilman turvaverkkoja tullutta tai lainojensa kanssa kamppailevaa henkilöä. Mitä vahvempi vastavoima heikommallalla osapuolella on, sitä tasa-arvoisemmat ovat vaihtosuhteet, sitä pidemmät ovat aikahorisontit ja sitä tehokkaammin markkinat toimivat pitkällä aikavälillä.

³⁸ Tästä Nash-tasapainon hakuun perustuvasta neuvottelumallista on useita alasovelluksia. Aihepiiristä enemmän ks. esim. Myles, Gareth D. & Robin A. Naylor (1995). *Do Unions Reduce discrimination? A Model of Nash Bargaining between a Union and an Employer with discriminatory tastes*. Labour Economics 2: 3, 249–274.



Uudelleenjaon paradoksi: ansioturva vähentää köyhyyttä

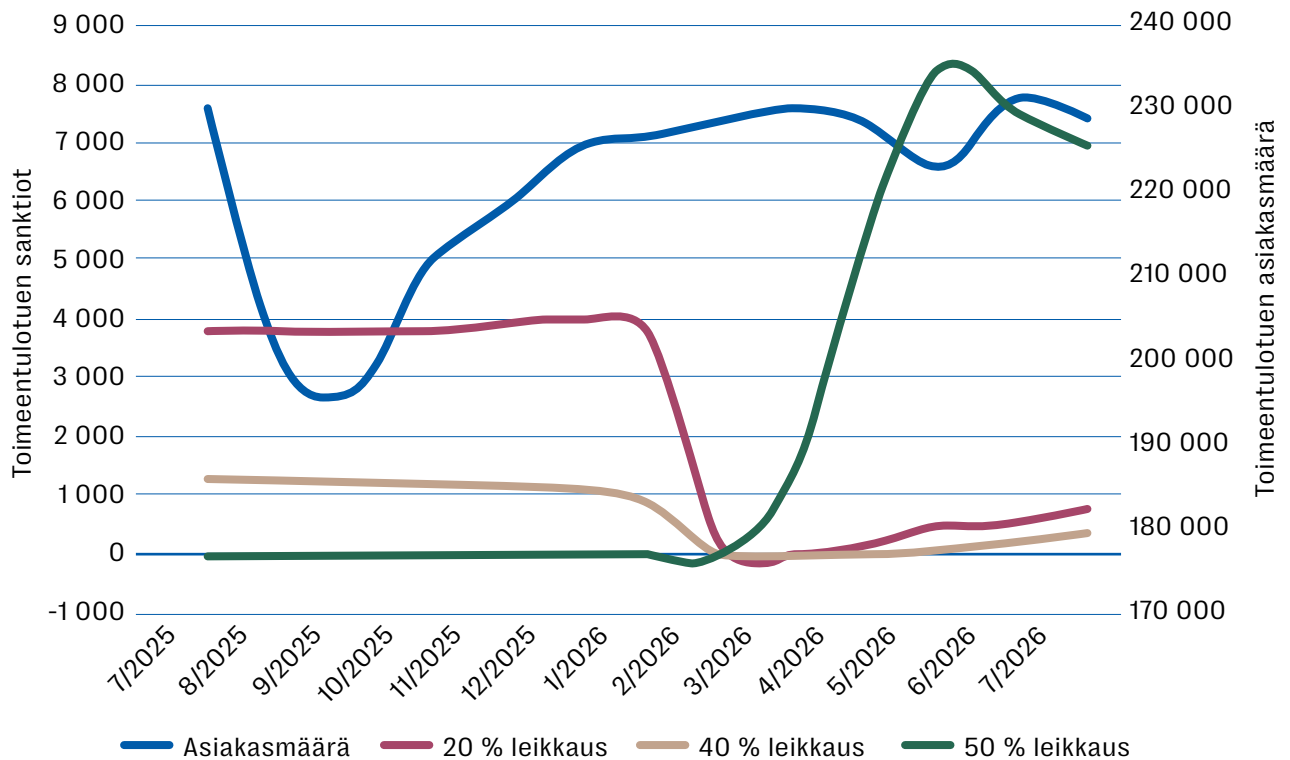
Johdannossa todetusti suomalaisessa sosiaali- ja terveyspoliittisessa keskustelussa ajatellaan usein, että uudelleenjaon mekanismien hyötyjinä tulisi ensisijaisesti olla kaikkein huono-osaisemmat ryhmät. Siten tämän ryhmän tai näiden ryhmien etuuksien ja palvelujen turvaaminen on ensisijaista verrattuna muihin ryhmiin, kuten keskiluokkaisiin tai -tuloisiin. Tämä näkemys on yhdeltä kantilta perusteltavissa. Huono-osaisimpien sosiaalisen aseman mahdollisimman hyvä turvaaminen ja suhteellisen aseman parantaminen on oikeudenmukaisen yhteiskunnan eräs perusperiaate. Poliitikot ja oikeudenmukaisuusteoreetikot ovat tosin vain satunnaisesti päässeet yhteisymmärrykseen siitä, mistä ryhmästä tai ryhmistä on tarkkaan ottaen kysymys. Eräät korostavat lasten, sairaiden, työkyvyttömien ja ikääntyneiden asemaa, kun taas toiset painottavat työikäisten asemaa toimeentulotuella ja sosiaalihuollossa.

Varsin laajasti suomalaisessa keskustelussa on jaettu näkemys, että yhteiskunta

ilman viimesijaista suojaverkkoa on julma kaikkein heikoimmassa asemassa oleville. Tämän periaatteen mukaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevat suomalaiset ja Suomessa laillisesti asuvat ja oleskelevat henkilöt ja kotitaloudet olivat leikkauksilta, mukaan luettuna elinkustannusindeksien jäädytys, lähtökohtaisesti suojattuja vaalikauden 2023–2027 loppupuolelle saakka. Tästäkin periaatteesta on vaalikauden lopulla tingitty. Toimeentulotuen tasoa on leikattu, asumiseen liittyviä omavastuuosuuksia on lisätty, kuntouttava työtoiminta on lakkautettu ja asunnottomien palveluja on heikennetty sekä politiikan painopiste on siirretty asunnottomuudesta pitkäaikaisasunnottomuuteen.

Perusturvaa korostavan mallin epäonnistumisesta kertoo karua kieltään viimesijaisen turvan käytön voimakas kasvu. Vaalikauden (2023–2027) aikana toimeentulotukimenot nousevat noin 50 prosenttia, mikäli budjettiennuste vuodelle 2027 pitää paikkansa. Näin tapahtuu huolimatta

Kuvio 8. Toimeentulotuen tunnuslukuja 7/2025–7/2026



siihen tehdyistä tasoleikkauksista sekä työhakuvelvoitteen ja ensisijaisten etuuk-sien hakemisvelvollisuuksiin liittyvien sanktioiden kiristämisestä.

Viesti on ensisilmäyksellä selvä. Perustur-vaetuksista ja palveluista muodostuva perusturva ei riitä tasoltaan tai laadultaan puskuroimaan sosiaalisia riskejä. Tämän takia merkittävä määrä ihmisiä valuu sen lävitse viimesijaiselle turvalle, kuten toi-meentulotuelle ja aikuisille kohdistetuille sosiaalipalveluille. Tämä näkyy toistaiseksi ensisijaisesti menojen kasvuna, mutta se on muuttumassa myös asiakasmäärien voimakkaaksi kasvuksi.

Valumaa hillitsevä hallitus on velvoittanut toimeentulotuen asiakkaita hakemaan ris-

kiperustaisia ensisijaisia etuuksia ja niihin kytkeytyviä palveluja. Toimenpide on kaikin puolin perusteltu. Järjestelmässä oli tässä kohden aikaisemmin valuvika.³⁹ Uudistus on kuitenkin tehnyt näkyväksi heikossa asemassa olevien toimintakyvyn ongelmat. Lain voimaantulon jälkeen keväällä 2026 sen mahdollistaman 50 prosentin leikkauk-sen toimeentulotukeen sai toukokuussa 8 200, kesäkuussa 7 600 ja heinäkuussa 6 900 henkilöä. Suunta on siis laskeva ja saattaa viestiä ihmisten käyttäytymisen muutoksesta. Se kuitenkin voi toimeentu-lotuelle tyypillisesti olla syklinen ilmiö eli asiakkuudet nousevat kevättä kohden ja laskevat syksyn lähestyessä.

Toiselta kantilta köyhien ja huono-osaisten suojaamiseen perustuva näkemys on kui-

³⁹ Tästä on myös Sosiaaliturvakomitea eri raporteissaan toistuvasti huomauttanut. <https://stm.fi/sosiaaliturvakomitea>

tenkin perustavalla tavalla virheellinen. Suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden vakiintuneena tavoitteena *ei ole* tulonsiirtojen ja palvelujen kohdentaminen huono-osaisimmalle ryhmälle. Tätä etuuksien ja palvelujen kohdentamista huono-osaisille ryhmille on aikoinaan kutsuttu marginaaliseksi malliksi.⁴⁰ Tällöin julkisen vallan rahoittamia sosiaali- ja terveystaloudellisia etuuksia ja palveluja oli vain tuolle ryhmälle. Muut olivat ammatillisen turvan piirissä.

Sittemmin tavoitteena on ollut tuon huono-osaisten ryhmän koon puristaminen mahdollisimman pieneksi erilaisten uudelleenjaon mekanismien johdonmukaisilla yhdistelmillä. Tämä ei puolestaan ole yleensä mahdollista kohdentamalla tulonsiirrot ja sosiaali- ja terveyspalvelut ensisijaisesti tai yksinomaan tuolle ryhmälle. Parempi tapa kohdentaa riittävästi voimavaroja kaikkein heikoimmassa asemassa olevalle ryhmälle on luoda kattavat sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät ja sallia niistä ”ylivalumaa” heikommissa asemassa oleville ryhmille.

Näihin ryhmiin lukeutuvat ne henkilöt, joiden aikaisemmat maksujen määrät tai työsuhteiden pituudet eivät vakuutusteknisten periaatteiden valossa riitä ansioihin suhteutettuihin etuuksiin ja palveluihin, kuten työterveyshuoltoon tai työnantajan rahoittamaan palkalliseen jaksoon perhevapaan tai sairauden yhteydessä tai jotka

ovat jo pitkään käyttäneet näitä tulonsiirtoja ja palveluja kohdattuaan erilaisia sosiaalisia riskejä. Tämänkaltaisen koko väestön kattava sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä, josta ansioturva on olennainen osa, tarjoaa työmarkkinoiden reunamilla oleville huono-osaisemmille ryhmille paremman sosiaalisen turvan tason kuin yksinomaan heille kohdennetut viimesijaisen turvan ja sosiaalihuollon palvelut. Tätä kutsutaan uudelleenjaon paradoksiksi.

Uudelleenjaon paradoksi on hyvinvointivaltion instituutioiden rakentamiseen ja harjoitettuun palkkapolitiikkaan liittyvä empiirinen havainto. Liian tiukkarajainen (myöhemmin käytettävillä käsitteillä klubityyppinen) uudelleenjakavien mekanismien yhdistelmä tuottaa ”vuotava ämpäri” (*leaking bucket*) -mekanismin. Siinä voimavarat jäävät enimmäkseen väestön suhteellisen hyväosaiselle enemmistölle. Kattavammin mitoitettu uudelleenjakava järjestelmä tuottaa puolestaan sosiaaliin riskeihin vastaavan ”kastelujärjestelmän” (*irrigation system*). Myös se ”kastelee” enimmäkseen hyväosaisempia ryhmiä. Se ei kuitenkaan jätä heikommissa asemassa olevia ”kuivumaan” autiomaahan, vaan sallii myös heidät kattavan uudelleenjaon.⁴¹ Hivenen kärjistäen ilmaistuna tämänkaltaisen sosiaaliin riskeihin vastaava uudelleenjakos sisältää vakuutusperiaatteesta poikkeavan solidaarisuuserän, joka kohdentuu heikommissa työmarkkina-asemassa oleville työikäisille henkilöille.

⁴⁰ Klassinen lähde on Titmuss, Richard (1974). *Social Policy*. London: Allen & Unwin. Sittemmin erilaisia luokituksia on esitelty kymmeniä: variaatiota lisää maakohtaisten mallien tai maaryhmäkohtaisten regiimien suuria määriä.

⁴¹ Klassinen esitys on: Korpi, Walter & Joakim Palme (1998). *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. *American Sociological Review* 63: 5, 661–687. Tämä ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteistä. On jonkin verran esimerkkejä tapauksista, joista nimenomaisesti huono-osaisimmille kohdennetut tulonsiirrot ja palvelut ovat vaikuttavimpia köyhyyden vähentämisen välineitä. Ks. esim. Jacques, Oliver & Alain Noël (2018). *The Case for Welfare State Universalism, or the Lasting Relevance of the Paradox of Redistribution*. *Journal of European Social Policy* 28: 1, 70–85. Samasta aiheesta vielä ajantasaisempi mutta metodisesti haastava kokonaisuus on Kenworthy, Lane (2026). *Is Inequality the Problem?* Oxford: Oxford University Press.

Eri järjestelmät vaikuttavat eri tavoin kansantalouden kulutuskysyntään, mikä osaltaan vaikuttaa uudelleenjaon kasvuvaikutuksiin. Viimeisimmät tulokset viittaisivat siihen, että hyvinvointivaltion BKT-suhteen aikaisemmin selkeään myönteinen kasvuvaikutus olisi korkeilla menotasoilla kääntynyt talouskasvua hidastavaksi.⁴² Tässä on kuitenkin lukuisia kausaalisuuden määrittämiseen ja mittareiden määrittelyyn liittyviä haasteita: esimerkiksi Suomen sosiaalimenoissa brutto- ja verojen jälkeisissä nettomenoissa on huomattava ero. Useissa Euroopan unionin jäsenmaissa merkittävä osa sosiaalimenoista on ESSPROS⁴³-vakioidun sosiaalimenokäsitteen ulkopuolella olevissa ns. toisen pilarin ammatillisissa etuuksissa.

Erillisen tulevan selvityksen arvoinen asia on, missä määrin ansioturvaan tehtyt leikkaukset ovat heijastuneet köyhyiden ja huono-osaisuuden kasvuun. Tämä voidaan luotettavasti tehdä vasta parin-kolmen vuoden päästä. Tuolloin ansioturvan leikkausten vaikutukset ihmisten arkeen, mukaan luettuna siirtymä ansioturvalta perusturvalle ja toimeentulotuelle, ovat täysimääräisesti näkyvissä. Samalla suhdannesidonnainen työttömyys on ennusteiden mukaan kääntynyt laskuun ja jäljellä oleva työttömyys on korvautunut rakennetyöttömyydellä. Tuossa ryhmässä pitkäaikainen perusturvan käyttö on tavanomaista.

Yleisemmin köyhyyttä ja huono-osaisuutta voidaan parhaiten vähentää kollektiivisella sosiaalisten riskien hallintarakenteella, jossa ansioturvalla on mahdollisimman

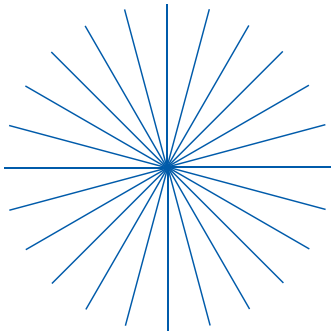
laaja osuus korvatuista päivistä. Toki on periaatteessa mahdollista luoda työikäisen väestön riskinhallintajärjestelmä, joka perustuu yksinomaan toimeentulotukeen ja sosiaalihuoltoon, ja joka vastaa esimerkiksi sairauteen, työttömyyden ja asumisen ongelmiin. Nämä eivät kuitenkaan ole kollektiivisesti ja toiminnallisesti vakaita ratkaisuja.

Tämänkaltaisen kaikki suomalaiset riskistä ja työmarkkina-asemasta riippumatta samaan sakkiiin siirtävä marginaalinen järjestelmä johtaisi nykyisessä neuvottelujärjestelmässä vääjäämättä sektori- ja työnantajakohtaisiin ammatillisiin ratkaisuihin. Pienempiriskiset ja parempiosaiset ryhmät äänestäisivät painostusvoimallaan ja alkaisivat työnantajien kanssa rakentaa itselleen paremmin sopivia *ammatillisia* eli toisen pilarin järjestelmiä. Tämänkaltaisen sosiaalisten riskien hallinnan puhkaisu on jo tehty useissa kattavan sosiaalisten riskien hallinnan maissa, kuten esimerkiksi Tanskassa ja osin Ruotsissa

Käänteisen valikoitumisen takia perusturvan ja viime kädessä toimeentulotuen piiriin jäisivät yksinomaan kaikkein riskialttiimmat ryhmät. Tämänkaltaisen järjestelmän toiminnallinen johdonmukaisuus olisi heikko ja sen sosiaalinen hyväksytävyyttä jäisi hyvin ohueksi. Ei tarvitse olla erityinen ennustaja huomataksaan, että tämänkaltaisen verorahoitteinen järjestelmä tarjoaisi heikon turvan pienelle osalle sosiaalisia riskejä kohtaavista ihmisistä. Sen lopputuloksena olisi hajanaisempi ja epävakaaampi sosiaalisten riskien hallinnan järjestelmä.

⁴² Haapanala, Henri (2025). *Onko meillä varaa hyvinvointiin?* Talous ja yhteiskunta 2/2025.

⁴³ Tämä järjestelmä on nimeltään European system of integrated social protection statistics tai lyhyemmin ESSPROS.



Sopeutuminen: ansioturva antaa aikaa sopeutua

Sosiaalisten riskien kestäväälle hallinnalle on keskeistä selvittää, mikä on riskikohtaisesti tarkasteltuna uudelleenjaon mekanismien paras mahdollinen yhdistelmä eri riskijakaumissa ja sosioekonomisissa rakenteissa. Kaikissa tapauksissa tämä uudelleenjakomekanismien muodostama kokonaisuus ankkuroituu ansioturvaan, joka puolestaan kytkeytyy työmarkkina-asemaan. Siihen liittyvä tärkein yksittäinen rationaalinen peruste on sopeutumiskyvyn kannalta tärkeiden tulevaisuusodotusten riittävä vakauttaminen.⁴⁴

Tämä vähän monimutkainen ilmaisu viittaa aikaisemman tulotason ja sosiaalisen riskin kohtaamisen jälkeen saavutettavan etuustason keskinäiseen suhteeseen. Siihen liittyvä suhdeluku puolestaan kytkeytyy kotitalouden kykyyn tai kyvyttö-

myyteen sovittaa menojaan, kuten asuin-kustannuksia ja velkoja, muuttuneeseen tilanteeseen. Toisella tavalla ilmaisten: ansioturva ylläpitää ja tuottaa keskiluokkaisille ja -tuloisille ihmisille toivoa taloudellisesti tai sosiaalisesti heikomman ajanjakson jälkeen koittavasta paremmasta ajasta.⁴⁵ Siten ansioturva on kotitalouden kannalta taloudellista pääomaa ja poliittista toimintakykyä hankalina aikoina ylläpitävä uudelleenjakava mekanismi.

Ansioturva myös suojaa sosiaalisen asemansa vakiinnuttaneita ihmisiä sen laskulta. Sosiaalisen laskun pelko on yksi tärkeimmistä yhteiskunnan uudistumiskykyä vähentävistä ja poliittista polarisaatiota aiheuttavista tekijöistä.⁴⁶ Sosiaalinen laskun toteutuminen on poikkeuksellisen kuormittava sosiaalinen tilanne. Ilmiö ei

⁴⁴ Goodin, Robert E. (1990). *Stabilizing Expectations: The Role of Earnings-Related Benefits in Social Welfare Policy*. *Ethics* 100: 3, 530–553.

⁴⁵ Omistusoikeuksien merkityksestä ks. Roggemann, Herwig (1999). *Functional Change in Property Rights in the Welfare State: Lessons from the Federal Republic of Germany*. Teoksessa Irwin Collier & Herwig Roggemann & Oliver Scholz & Horst Tomann (ed.) *Welfare States in Transition*. London: Palgrave Macmillan, 25–40.

⁴⁶ Tämä sosiaalisen laskun välttämisen hypoteesi on kuvattu teoksessa Golthorpe, John E. (2025). *Sociology as a Population Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

ole tuntematon Suomessakaan. Täällä itsemääritelty sosiaalinen asema ja siinä tapahtuva heikentyminen ovat voimakkaasti yhteydessä elämäntyytyväisyyteen, tulevaisuusodotuksiin ja poliittiseen kantaan.⁴⁷ Sosiaalisten riskin hallinnan keskeinen tehtävä on puolestaan vähentää sosiaalisen laskun riskiä takaamalla keskiluokkaisellekin kotitaloudelle riittävä toimeentulo ja toimintakyky sosiaalisten riskien toteuduttua.

Tulevaisuususkon vahvistamiseen ja sosiaalisen aseman säilyttämiseen riittävää tulo- ja kulutustasoa voidaan haarukoida eri tavoilla. Yksi riittävän ansiosidonnaisen etuuden haarukointitapa lähtee oletuksesta, että yksilö on palkkatyössä palkkatulon suhteen taloudellista riskiä ottava, mutta sosiaalisen riskin kohdatessaan ja saadessaan etuustulon riskinottoa välttävä. Riskinoton ja -välttämisen suhteellinen painoarvo puolestaan vaihtelee riskitodennäköisyyksien vaihtelun mukaan.

Tämä vaikuttaa monella tavalla rationaaliselta lähtökohdalta. Vakaassa palkkatyössä ollessaan henkilö voi hyvinkin luottaa tulevaisuuteen ja tehdä pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia riskialttiita sijoituksia, esimerkiksi asunto- ja koulutusinvestointeja tai vaihtaa työpaikkaa mahdollisesti aikaisempaa tuottavampaan, mutta tulevaisuudeltaan epävarmempaan yritykseen tai yhteisöön. Näin hän voi tehdä, koska nämä kotitalouden välitöntä kulutusta vähentävät investoinnit eivät epäonnistuessaankaan uhkaa henkilön tai hänen perheensä elintasoa tai toimintaky-

kyä. Etuutta saadessaan sama henkilö voi kuitenkin olla riskiä voimakkaasti välttävä, koska mahdolliset investoinnit tulevaisuuteen saattavat alentaa perheen elintasoa ja toimintakykyä pysyvästi. Tällöin ansioturvan tason tulee olla rationaalisen toiminnan kannalta riittävä myös silloin, kun yksilö ei eri syistä ole kykenevä tai halukas ottamaan investointiriskiä. Tämän päätelyn mukaan ansioturvan tulee olla suhteellisen korkea suhteessa palkkatasoon ja vakiintuneisiin kulutusmenoihin.

Toinen riittävän ansioturvan tason haarukointitapa kytkee sen aikaisempiin säästöihin tai ei-välttämättömän kulutuksen määrään. Se määrittää ansioturvaa kotitalouden välttämättömän kulutuksen tason ja sopeutumisjakson keston mukaan. Käytännössä tässä tapauksessa oletetaan, että kotitalous ei voi kovin nopeasti sopeuttaa kulutustaan aikaisempien sitoumusten, kuten lainojen lyhennysten tai vastikkeiden takia. Sopeutuminen tapahtuu vaiheittain pidemmällä aikavälillä. Tällöin kotitalouksien kannalta rationaalinen ansioturva ja soveltuvien osien siihen kytketty palvelujärjestelmä on vaiheittain laskeva korvattujen päivien määrän kasvaessa. Kotitalous ehtii siten ajan kuluessa mukauttaa kulutustaan tulotasoa vastaavaksi.

Etuuden mitoituksen yhteydessä tulee ottaa huomioon myös työnhakuun liittyvät etsintäkustannukset. Kotitalous ei yleensä voi olla täysin varma etuusjakson pituudesta ja työhön palaamisen todennäköisyydestä. Säännön vahvistavat poik-

Klassinen kuvaus tästä mekanismista on Frank, Robert H. (2017). *Falling Behind. How Rising Inequality Harms the Middle Class*. Berkeley: Cambridge University Press. Saman ilmiön kuvasi ensimmäisenä Adam Smith (1723–1790) teoksessaan *Moraalituntujen teoria* (sen kappaleluokituksen mukaan jaksossa I.iii.2)

⁴⁷ Saari, Juho (2025). *Ihmisiä yhteiskunnan portailla*. Helsinki: Gaudeamus.

keukset ovat tilanteita, joissa työsuhde on kytketty esimerkiksi vuodenvaihtoon. Kotitalous voi myös olla ”ylioptimistinen” ja viivästyttää kulutustason laskua velkaantumalla. Tämän kysymyksen tarkastelu ei kuitenkaan kuulu tämän raportin piiriin.

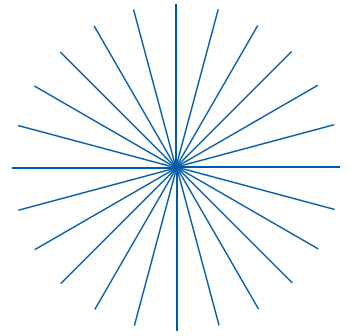
Kolmas haarukointitapa kytkee tuen tason epäreilun vaihtosuhteen tasapainottamiseen. Aihetta on sivuttu edellä. Tämän mallin mukaan etuuden tulee olla niin korkea, että vaihdon toinen osapuoli ei voi käyttää henkilön hädänalaista taloudellista tilaa hyväkseen ja tarjota työnhakijalle asianmukaista palkkaa alempaa tulotasoa esimerkiksi työttömyyden ja perhevapaan jälkeen. Tämä epäreilun vaihdon tasapainottaminen on osa kaikkea työikäisen väestön sosiaalisten riskien hallintaa.⁴⁸

Neljäs ansioturvan haarukointimalli perustuu puolestaan aikaisempiin maksuihin. Tässä haarukoinnissa ansioturvaetus nähdään aikaisempiin vakuutusmaksuihin perustuvana reiluna etuutena, johon ei sisälly ryhmän sisäistä systemaattista uudelleenjakoa esimerkiksi sosioekonomisten ryhmien tai sukupuolten välillä. Se nojaa vastavuoroisuuden periaatteeseen eli maksujen maksaminen tuottaa oikeuden etuisuuteen. Tässä tapauksessa ansioturva nähdään nimenomaisesti aikaisempien maksujen kestolla ja tasolla määrittävänä etuutena. Tällöin tämä maksujen ja etuuksien tason tai keston yhteensovitus korjataan joiltakin osin eri sosioekonomisten ryhmien ja ammattien erilaisella aktuaarisella riskillä kohdata sosiaalinen riski tietyn ajanjakson mittaan tai toistuvasti. Näin periaate eroaa jonkin verran puhtaasta aktuaarisesta laskennasta, joka perustuu vakuu-

tusmaksujen määrään ja riskitapahtumien todennäköisyyteen riittävän suuressa populaatiossa. Tähän palataan tarkemmin myöhemmin tässä raportissa vastavuoroisuuden ja vastikkeellisuuden yhteydessä.

Menetelmästä riippumatta poliittinen viesti on johdonmukaisesti sama. Ansio- turva on osa kollektiivisesti rationaalista sosiaalisten riskien hallintaa sosiaalisesti kerrostuneessa yhteiskunnassa. Se toimii parhaiten, kun sillä on kohderyhmässä laaja kattavuus, väestöryhmien väliset erot ovat vähäiset ja kansalaisten luottamus sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiin eli niiden sosiaalinen legitimitetti säilyy korkeana. Kaikki nämä ansioturvan ja sosiaalisten riskien hallintaan liittyvät institutionaaliset parametrit ovat poliittisen harkinnan piirissä.

⁴⁸ Tästä on laajalti kirjoittanut Goodin, Robert (1988). *Reasons for Welfare*. Princeton: Princeton University Press.



Oikeudenmukaisuus: ansioturva lisää oikeudenmukaisuutta

Oikeudenmukaisuusteorioilla on oma sanansa sanottavana uudelleenjaon eri mekanismien suhteita pohdittaessa. Monet niistä perustuvat viime kädessä John Rawlsin (1921–2002) oikeudenmukaisuusteoriaan (1971), joka tunnetusti on eräs tärkeimmistä yhteiskunnan instituti-onaalisia perusratkaisuja koskeva esitys.⁴⁹ Tämän teorian ydin on ajatus ns. tietämättömyyden verhon takana tehtävistä yhteiskuntaa koskevista valinnoista. Siinä tulevasta yhteiskunnallisesta asemastaan tietämättömät ihmiset rakentavat yhteiskunnan sellaiseksi, että se on heille mahdollisimman oikeudenmukainen myös siinä tilanteessa, jossa he päätyvät yhteiskunnassa heikkoon asemaan tietämättömyyden verhon nostamisen jälkeen.

Tässä tilanteessa tehtävistä valinnoista on erilaisia tulkintoja. Varsin vakiintuneen tulkinnan mukaan omasta tulevasta pai-

kasta tietämätön rationaalinen ihminen päätyy tietämättömyyden verhon takana valitsemaan mallin, joka tuottaa kaikkein huono-osaisimmille ryhmille parhaan mahdollisen absoluuttisen yhteiskunnallisen aseman tiettyjen yhteensovitusehto-juen puitteissa. Tätä kutsutaan maximin-periaatteeksi, parasta mahdollista lopputulosta huonoimmassa mahdollisessa tilanteessa painottavaa valintamallia. Sitä on usein käytetty perustelemaan perusturva-keskeistä sosiaalisten riskien hallintaa.

Tässä teoriassa on kuitenkin kaksi ongelmaa. Ensimmäinen ongelma on oletuksen realismi. Oletus äärimmäisestä riskin-välttämisestä tietämättömyyden verhon takana ei ole venytettävissä olemassa olevaan empiiriseen maailmaan, jossa erilaiset tiedossa tai ennakoitavissa olevat todennäköisyydet ovat tavanomaisia. Siten siirtymä ideaalimaailmasta olemas-

⁴⁹ Toinen uudistettu painos on seuraava: Rawls, John (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press. Rawls on kirjannut sen esipuheeseen näkemyksensä omaisuuteen perustuvan demokratian ensisijai-suudesta hyvinvointivaltioon nähden.

sa oleviin yhteiskuntiin on lähtökohtaisesti ongelmallinen.⁵⁰ Tämä ideaalisen ja olemassa olevan välinen jännite on yleisempikin ongelma Rawlsin ajattelussa. Se korostaa optimaalisen yhteiskunnan rakentamista sen sijaan, että hän pohtisi eri vaihtoehtojen suhteellisia etuja ja haittoja.^{51, 52}

Toiseksi Rawlsin rationaalista käyttäytymistä koskeva oletus on ongelmallinen. Huonoa tilannetta äärimmäisyyteen saakka välttävä henkilö ei kykene ylittämään edes katua.⁵³ Siten tämän kaltainen päätöksenteko ei ole järkevää. Sitä järkevämpää on ottaa huomioon eri sosiaaliin tilanteisiin päätyminen todennäköisyys isoissa populaatioissa ja yhteiskunnan eri kehitystasoilla. Tässä tilanteessa rationaalinen toiminta on sellaisten epävarmuuden alla tehtävien valintojen tekemistä, joka ottaa jossakin määrin huomioon myös huonommat, mutta epätodennäköisemmät vaihtoehdot. Hyväksyttävän riskin määrän määrittää tällöin muun muassa

omaisuuden jakautuminen (mitä enemmän omaisuutta, sitä suurempi riskinotto on mahdollista) ja yhteiskunnallisen varallisuuden taso (mitä enemmän varallisuutta, sitä enemmän kollektiivista turvaa).

Näistä havainnoista seuraa kaksi muuta suomalaisen ansioturvan kannalta keskeistä havaintoa. Ensinnäkin Rawlsin äärimmäisen tietämättömyyden alla tehtäviin valintoihin perustuva ns. maximin-malli *ei* päätynyt suositteluun kaikkein huono-osaisimpien absoluuttisen aseman kohentamista yksinomaan heille kohdennettujen tulonsiirtojen ja palvelujen avulla. Rawls, joka oli vaikuttanut brittiläisen taloustieteilijän ja Nobelistin James Meaden (1907–1995) ajattelusta, nimenomaan korosti, että hänelle paras mahdollinen yhteiskuntamalli oli yksityisen omaisuuden tasaiseen jakautumiseen perustuva demokratia.⁵⁴ Luonteva käytännöllinen väline omaisuuden tasaisempaan jakoon on puolestaan yksityisomistuksen laajentaminen.⁵⁵

⁵⁰ Kangas, Olli (2013). *Kiistanalaista oikeudenmukaisuutta: John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria ja sen soveltaminen empiiriseen sosiaalitutkimukseen*. Teoksessa Saari, Juho, Sakari Taipale & Sakari Kainulainen (toim.). *Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 43–59.

⁵¹ Sama ongelma on myös Rawlsin seuraajien uudemmissa teoksissa. Esimerkiksi Chandler, Daniel (2023). *Free and Equal. What Would a Fair Society Look Like?* London: Allen Lane. Sama ongelma on myös perustuloon päätyvissä malleissa, kuten Pickett, Kate (2026). *The Good Society and How We Make It*. London: Penguin.

⁵² Goodin, Robert (1992). *Motivating Political Morality*. Oxford: Basil Blackwell. Lähimmäksi tuota äärimmäistä tilannetta tulevat kaupunkien pommitukset toisessa maailmansodassa, joissa pommit osuivat kaupunkialueelle enemmän tai vähemmän satunnaisesti. Empiirisesti tämäkään ei pidä tarkalleen paikkaansa, koska myös aluepommituksissa pommit kasautuivat tietyille alueille joko kohteen merkityksen tai ns. pommitusuran mukaan. Pommitusurassa ensimmäinen kone määrittää pommituksen aloituspisteen ja jokainen sitä seuraava kone pommittaa aloituspistettä edeltävää kohtaa. Tämän myötä todennäköisyys joutua pommituksen kohteeksi poikkeaa suuntaan tai toiseen satunnaisesta jakaumasta.

⁵³ Harsanyi, John (1975). *Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality? A Critique of John Rawls's Theory*. The American Political Science Review 69: 2, 594–606.

⁵⁴ Meaden ajattelu on tiivistetty teokseen Meade, James (1993). *Liberty, Equality and Efficiency: Apologia Pro Agat-hotopia*. London: Palgrave Macmillan. Ks. myös O'Neill, Martin & Thad Williamson (toim.) (2012). *Property-Owning Democracy: Rawls and beyond*. Oxford: Basil Blackwell.

⁵⁵ Tämä tapahtuu esimerkiksi sijoittamalla osa valtion keräämistä tulosta ja sosiaalivakuutusmaksuista kehittyneiden maiden indeksirahastoihin. Näin omistamisen laajapohjaistaminen tapahtuu käsi kädessä yhteiskunnan yleisen vaurastumisen kanssa. Reaalimaailmassa lähimmäksi rawlsilaista oikeudenmukaisuutta pääsee Norjan ja Alaskan öljyrahastot.

Omaisuus (ennen kaikkea asunto) tuo vakautta arkeen ja mahdollistaa riskinottoa oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa. Sijoitukset antavat riskinottokykyä, ja niistä saatava tulovirta vakauttaa arkea myös sosiaalisten riskien realisoituessa. Säästöt antavat liikkumavaraa ja parantavat päätöksentekokykyä epävarmuuden alla. Kuitenkin näistä kolmesta lähteestä parhaassakin tapauksessa saatavat tulovirrat ovat suomalaisten suurella enemmistöllä enemmän arjen rakenteita vakauttavia lisätuloja kuin sosiaalisista riskeistä selviytymisen perusteita. Merkittävällä osalla kotitalouksista käytettävissä olevat säästöt ovat rajalliset suhteessa sosiaalisten riskien toteutumisen aiheuttamiin pitkäkestoisiin tulonmenetyksiin.⁵⁶

Sosiaali- ja terveystaloudellisesti sosiaalisten riskien hallinta on oikeudenmukaista, kun se kannustaa omaisuuden, sijoitusten ja säästöjen kartuttamiseen. Ansioturva on ainoa uudelleenjaon mekanismi, joka on yhteensopiva näiden oikeudenmukaisen yhteiskunnan periaatteiden kanssa. Tämän periaatteen mukaisesti hallitus on merkittävästi edistänyt asunnon hankintaan liittyvää riskinottoa. Tämä muun muassa yhtiölainojen käytön laajentamista ja laina-aikojen pidentämistä edistävä ratkaisu toki katsoo asumista ensisijaisesti sijoittamisen ja säästämisen näkökulmasta. Se kuitenkin pyrkii kotitalouden kannalta tarkasteltuna myös alentamaan kuukausittaisia asumiskustannuksia maksuerien määrää kasvattamalla. Se on sosiaali- ja terveystaloudellisesti perusteltua lähinnä, mikäli se lisää kotitalouden taloudellista liikkumavaraa tai muuttuu uudeksi tulovir-

raksi palkkatyön ja vakiintuneiden uudelleenjaon mekanismien rinnalle.

Vaalikauden 2023–2027 aikana viimesijaiseen turvaan tehdyt muutokset ovat linjassa omaisuuden kerryttämistä ja sijoitusten tekemistä korostavan talous- ja yhteiskuntapolitiikan kanssa. Tulovähenteisissä etuuksissa etuuden vastaanottaminen tarkoittaa omaisuuden ja sijoitusten realisoimista lukuun ottamatta omaa kotia ja työkaluja. Tämä omistamisen ja vaurastumisen tosiasiallisesti kieltävä politiikka olisi sietämätöntä väestön suurelle keskiluokkaiselle ja tuloiselle enemmistölle. Myös tässä kohden ansioturva on perustellumpi ratkaisu.

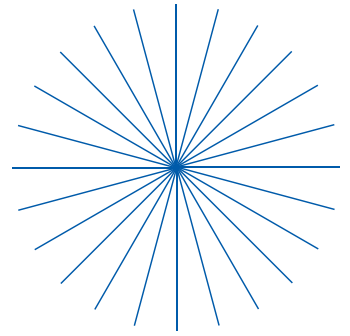
Toiseksi oikeudenmukaisuuden yhteiskunnan perusrakennetta voidaan tarkentaa muuttamalla päätöksentekosääntöä. Mikäli ihmiset määrittävät tietämättömyyden verhon sijasta epävarmuuden alla tehtäviä valintoja tekeviksi, he ovat tietoisia yhteiskunnan rakenteista ja sosiaalisten riskien esiintyvyydestä ja osaavat ainakin jossakin määrin ottaa huomioon erilaisten asioiden todennäköisyydet. Tällöin he pääsääntöisesti päätyvät sellaisiin institutionaalsiin rakenteisiin, jotka samanaikaisesti kytkevät yhteen sosiaalisten riskien toteutumisen todennäköisyyden ja huono-osaisten sosiaalisen (arvostus ja jäsenyys) ja taloudellisen (tulot ja kulutus) aseman turvaamisen. Näiden kahden leikkauspisteessä on mahdollisimman kattava ansioturva sen eri muodoissa.

Ansioturvan asemaa oikeudenmukaisen yhteiskunnan perustana voidaan edelleen

⁵⁶ Omistusoikeuksien merkityksestä ks. Roggemann, Herwig (1999). *Functional Change in Property Rights in the Welfare State: Lessons from the Federal Republic of Germany*. Teoksessa Irwin Collier & Herwig Roggemann & Oliver Scholz & Horst Tomann (ed.) *Welfare States in Transition*: London: Palgrave Macmillan, 25–40.

vahvistaa yhdistämällä instituutiot ja uuden käyttäytymistaloustieteen oletukset toisiinsa. Voimme esimerkiksi olettaa, että työikäisten ihmisten halu ottaa riskejä vaihtelee elämäntilanteiden mukaan. Tällöin oletamme työikäisten ihmisten olevan riskiä ottavia työssä ollessaan ja riskiä välttäviä muissa sosiaalisissa asemissa. Tämä on varsin realistinen käyttäytymisoletus, joka muokkaa epävarmuuden alaisessa valintatilanteessa sosiaalisten riskien hallinnan institutionaalisia rakenteita.

Tässä päätöksentekomallissa oikeudenmukaisen yhteiskunnan kannalta paras saatavissa oleva vaihtoehto on suhteellisen tasaisesti jakautuvan omaisuuden, kattavan ansioturvan, suhteellisen vähämerkityksellisen perusturvan ja marginaalisen viimesijaisen turvan yhdistelmä. Sattumoisin tämä malli on hyvin lähellä Suomen sosiaalisten riskien hallinnan mallia ennen 2010-luvun puolivälin jälkeen tehtyjä ansioturvan leikkauksia. Tässäkin tapauksessa ansioturvaan tehdyt leikkaukset ja uudistukset ovat etäännyttäneet suomalaista yhteiskuntaa olemassa oleviin yhteiskuntiin sovellettujen oikeudenmukaisuusteorioiden ehdottamista ideaaleista.



Klubihyödyke: ansioturva mahdollistaa kestävän riskienhallinnan

Ajallisesti tarkastellen keskiluokkaisen työikäisen väestön ansioturva ja soveltuvien osin palvelut perustuvat aikaisempiin maksuihin ja vastaavat tulevaisuuden odotuksiin. Ne ovat määritelmällisesti yksilöihin kytkeytyviin kasautuviin ominaisuuksiin perustuvia etuuksia ja palveluja. Samalla ne kuitenkin kytkeytyvät sosiaalisten riskien esiintyvyyteen tiettyä riskiä kohtaavassa väestössä. Yksilön etuuden taso tai palvelun laatu on siten useimmissa tapauksissa kytköksissä etuuden tai/ ja palvelujen käyttäjämääriin, eli sosiaalisten riskien esiintyvyyteen riskikohtaisesti määritellyssä kohderyhmässä. Mitä harvempi kohderyhmään lukeutuva henkilö kohtaa samanaikaisesti riskin ja mitä lyhyempään riskinalainen jakso on, sitä parempi yleensä on etuuden taso tai palvelun laatu.

Tätä sosiaaliturvan rakentamisen periaatetta analysoidaan klubiteoriassa. Se kehittyi jo 1960-luvulla osana yleistä hyödykerakenneteoriaa. Sen ehkä tunnetuin

osa on julkinen hyödyke (kuten esimerkiksi majakka), jota voidaan käyttää rajattomasti sen kulumatta. Usein hyvinvointivaltiota on pidetty julkishyödykkeenä, mitä se ei tietenkään ole. Palvelut ja tulonsiirrot eivät ole verrattavissa majakoihin. Sen sijaan on perusteltua ajatella, että hyvinvointivaltion tukirakenteisiin liittyy globaaleja julkishyödykkeitä kuten esimerkiksi ilmaston puhtaus ja yhteiskunnan turvallisuus.

Klubiteoria kohdistaa huomionsa ns. epäpuhtaisiin hyödykkeisiin. Niiden kuluttamisella on systemaattista vaikutusta niiden tuotantoon ja rahoittamiseen. Yhteys kuluttamisen ja tuotannon tai rahoittamisen välillä on kuitenkin kohderyhmäkohtaisesti säännelty tiettyjen vaihteluvälien (minimi- ja maksirajojen) puitteissa. Tämän teorian mukaan hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne muodostuu erilaisista ”klubeista”. Ne sääntelevät klubia tuottavaa tai rahoittavaa jäsenyyttä sekä jäsen- ja käyttäjämäärän suhdetta klubin

”tason” ja ”laadun” turvaamiseksi.⁵⁷ Tämän teorian klassinen havainnollistus on klubin uima-allas.⁵⁸ Uimahallin omistajien kollektiivisen edun mukaista on pitää uimahallin käyttäjämäärät vuosittain sillä tasolla, joka kattaa klubin kulut ja tulevat investoinnit. Jokainen uimari maksaa klubin vuosimaksun, joka sallii rajattoman määrän uimahallin käyttökertoja vuodessa, mutta samalla hän aiheuttaa uimahallille siivouskuluja ynnä muita kuluja.

Keskeinen klubihallinnon ratkaistava kysymys on, kuinka säilyttää klubin jäsenmaksutulot riittävinä, mutta samalla pitää uimahallin samanaikainen käyttäjämäärä kohtuullisena. Luonteva ratkaisu on hankkia klubin jäseniksi jäsenmaksun maksavia, mutta kuitenkin suhteellisen harvakseltaan uimahallia käyttäviä uimareita. Tämän jälkeen klubi voi säädellä jäsenten valikoinnilla ja jäsenmaksun hinnalla uimahallin todellisia käyttäjämääriä niin, että käyttöaste pysyy toiminnallisesti ja legitimiteetin kannalta riittävän korkeana, mutta halli ei ruuhkaudu tai kulu tarpeettomasti. Samalla toiminnan perustavoitteiden vuoksi klubiin on syytä ottaa kohtuullinen määrä tiedetysti ahkeraan uivia, joihin liittyy uimahallia kuormittava ennakkohaitta. Näin tehdään, koska uimahallin pitämisessä ei olisi suurta järkeä, jos uimahallille ei olisi kysyntää.

Sosiaalisten riskin hallinnassa ansioturvassa on samankaltainen klubirakenne.

Siihen liittyvä ”klubi” tarvitsee toimiakseen riittävän määrän jäsenmaksun maksavia jäseniä, jotka eivät kuitenkaan käytä sen tuottamia palveluja tai etuuksia kovin runsaasti. Siten esimerkiksi taloudellisesti kestävä ja vakuutusteknisesti toimiva ansioturva edellyttää riittävän suuren määrän etuutta suhteellisen vähän saavia henkilöitä, mutta samalla se hyväksyy kohtuullisen määrän ennakkohaittaa eli keskimääräistä todennäköisemmin klubin hallitsemaa etuutta tai palveluja käyttäviä jäsenyyttä. Klubin jäsenyyttä voidaan säädellä maksukauden pituudella ja kuukausittain maksettavalla summalla. Klubi pysyy taloudellisesti pystyssä niin kauan kuin samanaikaisesti klubin tuottamia hyödykkeitä käyttäjien määrä klubissa on riittävän vähäinen suhteessa maksaviin jäseniin ja ennakkohaittaa tuottavia jäseniä on kohtuullisesti.

Teknisemmin ilmaistuna klubin jäsenmäärän tulee olla riittävän suuri, että se voi varautua riskeihin simuloimalla vakuutustapahtumaa. Pienet klubit eivät ole kestäviä riskien satunnaisten riskikasautumisten takia. Tämä näkyy esimerkiksi suurempiin kassoihin liittyneissä pienemmissä työttömyyskassoissa ja ennen vuoden 2023 uudistuksia, samoin myös sairaanhoitopiireissä vakavien vammojen tai sairauksien kohdalla.⁵⁹ Kääntäen suurissa klubeissa toteutuu suurten lukujen laki, jossa satunnaisuus muuntuu esiintyvyyteen liittyväksi säännönmukaisuudeksi.

⁵⁷ Buchanan, James (1965). *An Economic Theory of Clubs*. *Economica* 32: 1, 1–14. Silloin tällöin on esitetty että sosiaali- ja terveystaloudellisuus tuottaisi julkishyödykkeitä. Näin ei kuitenkaan ole. Näitä rajattomasti kaikkien käytössä olevia ns. kulumattomia hyödykkeitä on hyvin vähän. Suurin osa tulonsiirroista ja palveluista on tässä raportissa käsiteltäviä klubihyödykkeitä ja yhteisiä voimavaroja.

⁵⁸ Klassinen yleisesitys aiheeseen on: Adams, Roy D. & Ken McCormick (1993). *The Traditional Distinction between Public and Private Goods Needs to Be Expanded, Not Abandoned*. *Journal of Theoretical Politics* 5: 1, 109–116. Selväsäisempi sosiaali- ja terveystaloudellinen kuvaus on teoksessa: Jordan, Bill (1996). *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity.

⁵⁹ Sama ongelma oli myös pienten kuntien palvelu-ulkoistuksissa, joissa muutama paljon hoitoa tarvitseva potilas, kuten vakavan kehitysvamman saanut vauva, saattoi kaataa koko ulkoistuksen talouden.

Kaikki nämä ovat riskien esiintyvyyteen liittyviä mitoituskysymyksiä, ei periaatteellisia ongelmia. Klubin johto kuitenkin joutuu aktiivisesti miettimään, onko se riittävä iso kyetäkseen muuttamaan riskiin liittyvän satunnaisvaihtelun ja riskikasautumisen säännönmukaisuudeksi, johon se voi varautua maksuja ja jäsenyyksiä sääntelemällä.

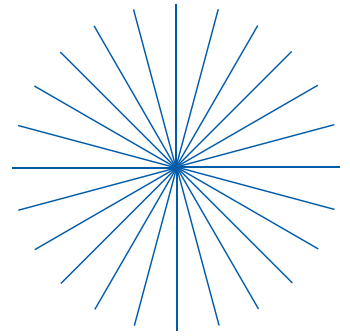
Useimmissa tapauksissa klubit tarvittavat ”klubien klubin” tasaamaan niitä säännönmukaisuuksien tuottamia vaihteluja, joiden hallinta ylittää sinänsä riittävän suuren klubin hallintakyvyn. Tämä aiheutuu siitä, että yksilöiden riskit eivät ole täysin toisistaan riippumattomia ja yksinomaan yksilöön kytkeytyviä. Ne yhdistyvät toisiinsa esimerkiksi talouden suhdanteiden mukaan. Tätä kutsutaan joskus riskin verkosto-ominaisuudeksi tai -vaikutukseksi. Satunnaisia kysynnän vaihteluja klubien klubi voi säädellä rahastoimalla maksuja nousukausina, joita se sitten purkaa laskukausina. Juuri näin toimii Suomen Työllisyysrahasto.⁶⁰ Se on alun perin perustettu Työttömyysvakuutusrahastona lamavuosien tarpeisiin kanavoimaan työttömyysvakuutusmaksuja ja tasaamaan suhdannevaihteluja. Nykyiseen muotoonsa se kehittyi talous- ja rahaliiton myötä tasaamaan epäsymmetrisiä shokkeja, joita aiheutuu julkiseen talouteen Euroopan unionin jäsenmaiden epätasaisen suhdannevaihtelun ja yhteisen rahapolitiikan välisistä jännitteistä tuottamia. Tämä tapahtuu käytännössä rahastoimalla ylimäämää maksuja nousukausina ja tasaamalla maksujen korottamispainetta laskukausina purkamalla rahastoja. Siihen oli myös liitettyä aikuiskoulutustuen hallinnointi ja eräitä muita etuuksia, joista useimmat on sittemmin lopetettu.

Työllisyysrahastolla on jonkin verran autonomiaa suhteessa julkiseen valtaan vakuutusmaksujen määrittämisessä, rahoituskanavien hallinnollisessa rakentamisessa ja omien palvelujensa organisoimisessa. Se näyttäisi myös toimivan asianmukaisesti ja vaihteluvälinsä puitteissa. Itse kukin voisi pohdiskella, miten suomalainen ansioturva olisi kuluvan vaalikauden aikana kehittynyt ilman Työllisyysrahaston mahdollistamaa menotason puskurointia. Tämä menojen suhdannepuskurointi ja niiden vaalikautta pidempi toimintahorisontti on jälleen yksi maksuperustaisen ansioturvan suhteellisista vahvuuksista verorahoitteiseen työtömyysturvajärjestelmään verrattuna.

Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ansioturvan ”Klubien klubi” on samankaltainen ajatus kuin Rawlsin ajatus ”sosiaalisten liittojen sosiaalisesta liitosta”. Siinä ”hyvin-järjestäytynyt yhteiskunta” rakentuu erilaisten organisoitujen ryhmien horisontaalisena ja vertikaalisena yhteensovittamisena. Samankaltaista ajattelua on myös iteratiivisessa eli toistuvaan kohtaamiseen perustuvassa peliteoriassa, jossa on ”sisäkkäisten pelien” (*nested games*) rakenne. Niissä jokainen valintoja tekeviä ihminen joutuu miettimään samanaikaisesti useiden klubien jäsenyyttä tietoisena siitä, että hänen tulee valita kaikista mahdollisista klubeista vain rajallinen määrä. Siten riittävässä määrin rationaalinen henkilö valitsee kannaltaan optimaalisen klubien yhdistelmän. Kuinkin niistä sitten liittyy oman prosessinsa kautta klubien klubiin eli tässä yhteydessä hyvinvointivaltioon.

⁶⁰ <https://www.tyollisyysrahasto.fi/>

Kaikki klubit eivät ole puhtaasti maksujen ja käyttäjämäärien tasapainottamiseen perustuvia. Erilaisista sosiaali- ja terveyspoliittisista syistä niihin on haluttu hyväksyä myös kokonaisuuden kannalta tappiolisia jäseniä. Tämä ns. ennakkohaitta tulee suhteuttaa klubin sosiaalisiin tavoitteisiin. Samaten esimerkiksi ammattiliitot ovat halunneet pitää kaikki jäsenensä liittoa lähellä olevassa kassassa heidän työttömyysriskistään riippumatta. Tätä on osaltaan tuettu työttömyysjäsenmaksun tasoa säätelemällä. Tuolla maksulla katetaan hallinnolliset kulut ja lakisääteisten tehtävien hoito sekä 3–6 prosenttia prosenttia työttömyysturvasta. Hivenen erilainen järjestelmä liittyy suomalaiseen vanhempainlomajärjestelmään. Suurin osa suomalaisista saa vanhempainvapaaetuuden edellisen kahdentoista kuukauden aikaisempiin ansioihin suhteutettuna ja loput saavat sen minimimääräisenä. Tämänkaltaisen pakkojäsenyyteen perustuva järjestelmä sääntelee tulojensa ja menojensa tasapainoa muuttamalla ansiosidonnaisen osuuden parametrejä ja etuuden saannin kestoja.



Siirrettävyys: ansioturva mahdollistaa liikkuvuuden

Klubihyödykkeiden merkittävä etu on myös niiden siirrettävyys Euroopan unionin sisällä. Suomalainen voi siirtyä suomalaisesta klubista toisen Euroopan unionin jäsenmaan vastaavaan klubiin ja saada sieltä klubin jäsenyyteen kuuluvat tulonsiirrot ja palvelut samalla tavalla kuin Suomessa. Etuuksien siirrettävyys kattaa ansioturvan ja rajaa ulos sosiaaliavustukseksi määriteltävän perusturvan ja osan kansalaisuuden perusteella myönnettävistä muista etuuksista. Eräissä varsin tavanomaisissa tapauksissa suomalaisen klubin jäsenyys säilyy jonkin aikaa toisessa jäsenmaassa työskentelyn tai muun perustellun asumisen ja oleskelun aikana. Näin on esimerkiksi ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa ja lähetetyn työntekijän tapauksessa.⁶¹

Sosiaaliturvan koordinaatiota klubien välillä vaikeuttaa jonkin verran suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden asumisperus-

taisuus ja useimpien muiden jäsenmaiden lähtökohtainen työperustaisuus. Sosiaaliturvan koordinaatiossa sosiaaliturva ”seuraa” palkkatyössä olevaa perheenjäsentä, jonka keräämistä oikeuksista muiden perheenjäsenten oikeudet johdetaan heidän asuinmaastaan riippumatta. Siten esimerkiksi lapsilisänkaltaiset perhe-etuudet näyttäytyvät palkanlisinä. Kotihoidontuki on puolestaan erityinen tapaus, koska tätä etuusluokkaa ei ole useimmissa EU-maissa. Suomalaiset virkamiehet ovat luoneet näihin monimutkaisiin tilanteisiin hämmästyttävän hyvin toimivia ratkaisuja.

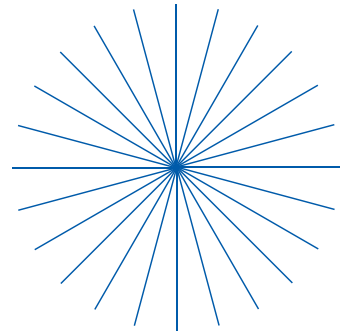
Samankaltaista siirrettävyyttä ei yleensä ole sosiaaliavustustyyppisissä etuuksissa. Hallinnolliset perustelut ovat ilmeisiä, mutta toki kyse on myös kansallisesta itsekkyydestä ja maahanmuuttopohdintoihin liittyvästä itsesuojelusta. Myös Euroopan unionin yhden jäsenmaan kansalaisen

⁶¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (ETA:n ja Sveitsin kannalta merkityksellinen teksti). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/38/EY) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

oikeutta asua ja oleskella toisessa jäsenmaassa, kuten Suomessa voidaan rajata. Henkilö voidaan palauttaa aikaisempaan asuinmaahansa, mikäli tuosta oleskelusta aiheutuu uudelle asuinmaalle kohtuuttomaksi katsottuja viimesijaisiin etuuksiin liittyviä kuluja tai pitkäaikaista verovaroin rahoitettujen palvelujen käyttöä.

Tämä on lainsäädännössä sanoitettu seuraavasti: ”Unionin kansalaisen yli kolmen kuukauden ajan kestävän oleskelun edellytyksenä on, että hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus niin, etteivät ne muodostaisi kohtuutonta raskautta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.” Samanlaista sääntelyä ei ole ansioturvassa, joka on määritelmällisesti direktiivin edellyttävä riittävä ”vara”. Siten ansioturva lisää toisen EU-maan kansalaisen mahdollisuuksia asua ja oleskella Suomessa, ja päinvastoin, se lisää suomalaisen mahdollisuuksia oleskella ja työskennellä toisessa EU-maassa.

Kaiken kaikkiaan suomalaisten kansallisen edun mukaista on pitää suomalaiset sosiaaliturvaklubit vertailukelpoisina toisten jäsenmaiden vastaavien klubien kanssa. Tämä koskee niiden jäsenyyden ehtoja, etuuksia ja palvelujen käyttöoikeuksia sekä jäsenyyden päättymistä. Samalla se antaa työntekijöille mahdollisuuden hyödyntää Euroopan unionin työmarkkinoiden tuomia mahdollisuuksia työnhaussa, työmarkkinoille asettauduttaessa ja erilaisten sosiaalisten riskien toteutuessa toisessa Euroopan unionin jäsenmaassa työskennellessä.



Yhteiset voimavarat: ansioturva vähentää ylikulutusta

Klubimallille vaihtoehtoinen tapa organisoida tulonsiirtoja ja palveluja perustuu hyödyketeorian näkökulmasta yhteisten voimavarojen malliin. Siinä käytettävissä olevat voimavarat ovat yhteisiä ja kaikilla tietyt jäsenyysehdot täyttävillä henkilöillä on oikeus käyttää näitä voimavaroja periaatteessa tarpeensa mukaan.⁶² Rahoitus perustuu yleiskatteelliseen määrärahaan tai muihin voimavaroihin. Etuuksien ja palvelujen kohdentaminen nojaa viranomaisen määrittämään ”tarpeeseen”, joka ainakin jossakin määrin vastaa kansalaisten esiintuomaan niitä koskevaan kysyntään. Tämä esiintuotu kysyntä puolestaan määritelmällisesti ylittää käytettävissä olevat voimavarat, koska jokainen periaatteessa haluaa aikaisempaan nähden ”jonkin verran” lisää palveluja ja tulonsiirtoja. Siten ylikulutukseen on jatkuva poliittinen paine.

Tämänkaltaisen mallin klassinen esimerkki on yhteiset kalavarat. Näitä kaloja kukin

saa kalastaa harkintansa mukaan ja vastaavasti kuka tahansa voi käyttää yhteisiä laitumia harkintansa mukaan. Teoreettinen ennuste oli pitkään yksituumaisesti ns. ”yhteismaiden tragedia” eli yhteisesti omistettut voimavarat joutuvat ylikulutuksen kohteeksi. Viime kädessä kaikki yhteismaat kulutetaan väijäämättä loppuun. Siten kalakannat väistämättä tuhoutuvat.

Empiiriset tutkimukset ovat kuitenkin kertoneet moninaisemmasta tilanteesta. Niiden mukaan ihmiset voivat hyvinkin päästä yhteisymmärrykseen kulutuksen sääntelystä. Yhteiset voimavarat eivät tällöin välttämättä kulu yhteismaiden tragediassa ennakoidulla tavalla. Yhteiset voimavarat voivat uusiutua ja niiden käyttö voi säilyä kestäväenä myös suuren käytöasteen aikana. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että voimavaroja käyttävät osapuolet pystyvät valvomaan toisiaan niin, että ”paikallista ylikäyttöä” ei tapahdu koko-

⁶² Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

naisuuden kustannuksella. Kalastajat siis valvovat toisiaan koordinoitusti.

Merkittävä osa muusta kuitenkin ansio-
turvamekanismiin perustuvasta uudelleen-
jaosta perustuu yhteismaiden hallin-
nan periaatteisiin. Näitä ovat esimerkiksi
(lähes) kaikki perusturvaetuudet ja useim-
mat peruspalvelut. Niissä klubeille tyypil-
liset periaatteet eivät rajaa voimavarojen
käyttöä pidemmällä aikavälillä. Yhteis-
maarakenteeseen liittyvä rakenteellisen
ylikulutuksen riski on tunnistettu verora-
hoitteisissa tulonsiirroissa ja palveluissa.
Niissä yksilön oikeutta kuluttaa tulonsiir-
toja ja palveluja määrittävät kansalaisuus
tai oikeus asua ja oleskella Suomessa.
Mitoitusta puolestaan ohjaavat erilaiset
hallinnollisesti määritellyt tai neuvotel-
lut tarpeet sen sijaan että tarkastellaan
aikaisempien maksujen ja jäsenyysehdot
täyttävän toiminnan kesto.

Tämän järkeilyn mukaan verorahoitteiset
tulonsiirrot ja palvelut luovat omaa kysyn-
tänsä. Tämä tapahtuu määrittelemällä
ihmisten aikaisemmin jäsentymättömiä
odotuksia tai toiveita määrämuotoisiksi
tarpeiksi, joihin vastataan kohdennetuilla
palveluilla ja tulonsiirroilla. Niiden tarve-
perusteinen tarjonta kanavoi ja luo kysyn-
tää, eikä päinvastoin.⁶³

Viime kädessä muiden tekijöiden ollessa
ennallaan tarveperustaisiin tulonsiirtoihin
ja palveluihin oikeutetut ihmiset käyttävät
niitä enemmän kuin he käyttäisivät mak-
suihin ja jäsenyyden keston perustuvia
tulonsiirtoja ja palveluja. Tämä päättely ei
kuitenkaan ole aukoton. Tulonsiirtojen ja
palvelujen käyttöä voi säädellä jonoilla ja
mitoituksilla, asiakasmaksuilla ja omavas-

tuosuuksilla tai säätämällä tulonsiirron
taso ja palvelujen laatu klubihyödykkeiden
tasoa alemmalle tasolle. Siten voidaan
säilyttää myös näiden järjestelmien pitkän
aikavälin taloudellinen ja toiminnallinen
kestävyys. Tämä kestävyyttä tuottava
erottelu horjuu 2020-luvun lopun Suo-
messä.

Klubirakenteen suhteellinen vahvuus
voidaan sanoittaa myös sosiaalityurvariip-
puisuuden kestäväksi hallinnaksi. Sosiaa-
lityurvariippuvuuden käsite on eri aikoina
määritelty hyvinkin erilaisilla tavoilla.
Laajemmillaan se on kattanut kaiken
etuuksien ja palvelujen pitkäaikaisen käy-
tön. Tällöin on ajateltu, että ne korvaavat
markkinatuloriippuvuutta sosiaalityurva-
riippuvuudella. Tämä ajattelutapa on
kuitenkin varsin yksilöotteinen. Se myös
sivuuttaa monen muun asian ohella sen-
kin tosiasian, että markkinatuloriippuvuus
kertautuu sosiaalityurvaan ansioturvaan
liittyvän uudelleenjakomekanismin avulla.

Yleisemmin sosiaalityurvariippuvuus-käsite
viittaa ihmisten ja ryhmien pyrkimykseen
käyttää etuutta tai palvelua *pidempään* kuin
olisi sosiaalisten riskien hallinnan kan-
nalta tuossa tilanteessa välttämätöntä.
Esimerkiksi ihmiset hakeutuvat pienitu-
loisina kunnallisten vuokratuoyhtiöiden
asuntoihin ja asuvat niissä myös elintason
noustua, opiskelijat opiskelevat opinto-
tukikuukaudet täyteen, perhevapaat tai
ansiosidonnaiset päivärahat käytetään
loppuun saakka, ja vasta kausien päät-
tyessä henkilö hakeutuu (takaisin) työelä-
mään tai asumisen yhteydessä muuhun
vuokra-asuntoon tai omistusasuntoon.
Kaikkein yleisemmin käsite kytkeytyy vii-
mesijaiseen turvaan.

⁶³ Tätä kutsutaan Roemerin laiksi sen alun perin esittäneen tutkijan mukaan. ks. Roemer, Shain M. (1959). *Hospital Costs Relate to the Supply of Beds*. Modern Hospital 92: 2, 71–73.

Näissä sosiaaliturvariippuvuus aiheutuu suhteellisten hintojen ja sosiaalisen hyväksynnän tapauskohtaisesta yhteensovittamisesta.⁶⁴ Suhteellisten hintojen suhteen ihmiset sovittavat valintojaan palkkatulon ja etuuden tai palvelun käytön antamaan turvaan. Suhteellisiin hintoihin vaikuttaa näissä suhteellisiin hintoihin perustuvissa malleissa myös BIKY-loukut ja työmarkkinoiden toimintaperiaatteet. Sosiaaliset hyväksynnät – monimutkaisemmin ilmaistuna sosiaaliset tuotantofunktiot – liittyvät puolestaan siihen, kuinka hyväksyttävää etuuden tai palvelujen pitkäaikainen käyttö on ja kuinka moni muu käyttää niitä pidempään kuin olisi riskinhallinnan kannalta välttämätöntä.⁶⁵

Tärkeänä osa kannustinrakennetta on myös institutionaalinen luottamus, joka on institutionaalisen rakenteen kollektiivinen ominaisuus. Tässä tapauksessa ihmiset käyttäytyvät sosiaalisen normin mukaisesti sen sijaan, että he ”orjallisesti” noudattavat suhteellisten hintojen tai sosiaalisen hyväksynnän muutosten tuottamia kannustimia.⁶⁶ Siten jos ihmisiä aletaan kannustaa käyttäytymään tietyllä tavalla tai sosiaalisessa hyväksynnässä tapahtuu merkittäviä muutoksia, sosiaalisen normin mukainen käyttäytyminen voi korvautua kannustinten mukaisella käytöksellä.

Sosiaaliturvariippuvuuden esiintyvyydestä suomalaisessa hyvinvointivaltiossa tiedetään hyvin vähän mitään luotettavaa. Suurin osa aineistoista perustuu yksittäisistä havainnoista tai tapahtu-

mista yleistämiseen. Esimerkiksi voidaan havaita, että ansioturvan päättymisen tuottaa pienen nousun työllistymisessä, mikä kertoo ihmisten ottaneen ikään kuin ylimääräistä lomaa ja maksimoineen korvattavien päivien määrän ennen palkkatyöhön tai opiskeluun palaamista. Tässä yhteydessä merkittävämpää on kuitenkin klubihyödykkeiden ja yleisten resurssien erilainen kytkentä sosiaaliturvariippuvuuteen. Klubirakenteella säädelty palvelujen ja tulonsiirtojen käyttö sallii sosiaalisen riskin riittävän hallinnan kannalta välttämättömästä minimistä ylöspäin poikkeavan palvelujen ja tulonsiirtojen käytön (keston) vain *tiettyyn rajaan* saakka. Samalla se kuitenkin myös korjaa itseään, jos riskin esiintyvyys nousee populaatiossa liian korkeaksi. Koska ylikäyttö koskee klubissa jo olevia jäseniä, korjaaminen tehdään rakentamalla erilaisia käyttöä rajaavia liittyviä kynnystasoja ja vastikkeellisuuksia. Esimerkiksi ansioturvan porrastaminen joko jäsenyyden keston tai käytön perusteella korjaa mahdollista sosiaaliturvariippuvuutta. Siten klubi voi hyvinkin yksityiskohtaisesti korjata riippuvuuden aiheuttamia haasteita samalla kun se ylläpitää sosiaalisten riskien hallinnan vakautta pitkällä aikavälillä.

Yhteismaissa, olipa sitten kyse tasamääräisistä etuuksista ja peruspalveluista tai viimesijaisesta turvasta ja sosiaalihuollosta, ei ole samankaltaisia rakenteellista ylikulutusta rajoittavia tai rahoitus-kulutussuhdetta itseoikaisevia mekanismeja. Tämä ei tarkoita, että ylikulutus aiheuttaa

⁶⁴ North 1990 op. cit.

⁶⁵ Lindbeck, Assar (1995). *Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms*. The Scandinavian Journal of Economics 97: 4, 477–494.

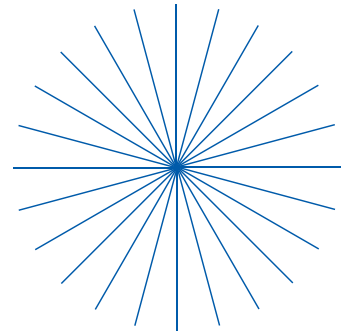
⁶⁶ Norminmukaisen käyttäytymisen merkityksestä ks. Gneezy, Uri & Aldo Rustichini (2000). *A Fine is a Price*. The Journal of Legal Studies 29: 1, 1–17. Pidempi pohdinta aiheesta on Bowles, Samuel (2026). Bowles, Samuel (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. New Haven: Yale University Press

näiden riskinhallintajärjestelmien osien tai viimesijaisen turvan julkistaloudellisen ennustettavuuden tai hallitsemattomuuden. Itse asiassa viimesijaisen turvan menokehitys on ollut varsin hyvin hallittavissa. Kahden viime vuoden menokehitys on jäänyt ennustettua alhaisemmaksi, koska omaisuuden ja säästöjen realisoimiseen liittyvien veloitteiden kiristäminen on alentanut toimeentulotuen käyttöä. Kuitenkin pitämällä mahdollisimman suuri osa väestöstä klubien jäsenenä voidaan poistaa merkittävä osa perusturvaan ja viimesijaiseen turvaan liittyvästä rakenteellisesta ylikulutuksesta.

Tutkijat ovat myös listanneet erilaisia rakenteellista ylikulutusta säänteleviä mekanismeja. Näitä ovat mm. klubeja tarjoamaa turvaa matalammat etuustasot ja palvelujen laadut, paikallisiin työmarkkinaolosuhteisiin sopivat säännöt, päätöksenteon jatkuva hienosäätäminen uusien kokemusten karttuessa, käyttäjien monitorointi ja sanktiointi, rajatut valitusmahdollisuudet ja monitasoiset hallintajärjestelmät. Tämänkaltaisen ”useaa ruuvia samanaikaisesti” säättävän järjestelmän hallinto-, päätöksenteko-, toimeenpano- ja hallinto- sekä toimeenpanokustannukset ovat kuitenkin poikkeuksellisen suuret sekä makrotasolla että asiakasta ja päätöstä kohden. Esimerkiksi yhden toimeentulotukipäätöksen hinta on moninkertainen yhteen työttömyysturvapäätökseen verrattuna.

Mitä tiukemmaksi yhteismaan pitkäaikaisen käytön säännöt asetetaan, sitä hankalampaa informaation käsittelyn suhteen, enemmän katutasen (nykyään myös ruuduntason) hallintoon perustuvaa hallinnollista harkintaa ja yhtä etuutta tai palvelua

kohden hallinnollisesti kalliimpaa on niiden johdonmukainen toimeenpano sisäisesti hajanaisessa populaatiossa. Harkintaan perustuvalla hallinnolla on puolestaan oma merkityksensä institutionaalisen luottamuksen haurastuttajana. Siten yhteismaat ovat rakenteellisista ja institutionaalisista syistä alttiita rakenteelliselle ylikulutukselle. Sen poliittinen haltuunotto on puolestaan vaikeaa. Ylikulutuksen hillitseminen syö puolueiden poliittista pääomaa poikkeuksellisessa määrin. Nämä transaktio- ja monitorointikustannukset huomioon ottava poliittinen päättäjä minimoi viimesijaisen turvan osuuden sosiaalimenoissa ja maksimoi klubiperustaisten uudelleenjakavien mekanismien merkityksen sosiaalisten riskien hallinnassa.



Moraalikato: ansioturva lisää sosiaaliturvan kestävyyttä

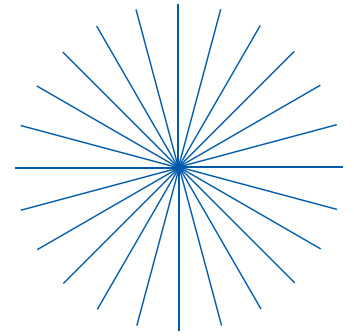
Vastaukseksi sekä klubihyödykkeiden että yhteisten voimavarojen hallinnan haasteisiin ehdotetaan joko kattavaa yksityistä vakuutusta (ns. kolmannen pilarin etuutta) tai henkilökohtaista tiliä. Hyödykeluokkana nämä ovat epäpuhtaita yksityisiä hyödykkeitä, eli niissä on jonkin verran mahdollisuutta voimavarojen yhteiseen kulutukseen. Yksityisiin vakuutusmaksuihin perustuvat etuudet ja palvelut kuitenkin aiheuttavat moraalikatoa.⁶⁷ Tässä tilanteessa ihmiset muuttavat käyttäytymistään (yksityisen) vakuutuksen ottamisen jälkeen. He esimerkiksi ovat alttiimpia tapaturmille ja vievät vakuutettuja lapsiaan lääkärille entistä enemmän. Selitys on talouspsykologiassa vakiintunut: yksityisvakuutettujen varovaisuus, tarkkaan ottaen riskitarkkaavaisuus, muuttuu ja/tai he pyrkivät saamaan mahdollisimman suuren taloudellisen hyödyn vakuutukseen sijoittamistaan varoista vakuutuksen tuotamasta terveyshyödyistä riippumatta.

Käytännössä ihmiset käyttävät näitä itse maksamiaan etuuksia ja palveluja (myös *enemmän* kuin he käyttäisivät samoja palveluja klubihyödykkeinä. Syy tähän on selitetty jo edellä: klubihyödyke sääntelee tehokkaasti jäsenten ja aktiivisten käyttäjien määrän suhdetta. Tämä tapahtuu sekä ulossulkemalla siihen hakeutuvia ihmisiä että sääntelemällä ja hienosäätämällä samanaikaisesti klubin palveluja ja tulonsiirtoja käyttävien henkilöiden määrää.

Siten esimerkiksi lapselle otettua henkilövakuutusta käytetään enemmän kuin vastaavaa työnantajan ottamaa vakuutusta tai yhteisenä voimavarana jaettavaa perusterveydenhuollon palvelua. Tämä näkyy mm. lapsivakuutusten maksujen jatkuvana nousuna. Sama moraalikadon haaste koskee myös useita muita yksityisiä vakuutuksia. Se myös rajaa suurimman osan sosiaalisen riskeistä vakuutuksen ulkopuolella. Esimerkiksi vakuutus lapsen

⁶⁷ Tilanne on toki vähän monimutkaisempi. Yksityiskohtainen tarkastelu on Kanbur, Ravi & Jukka Pirttilä & Matti Tuomala (2008). *Moral Hazard, Income Taxation and Prospect Theory*. The Scandinavian Journal of Economics 110: 2, 321–337

syntymästä ja hoidosta aiheutuvien kulu-
jen kattamiseen on vakuutuksenantajan
kannalta moraalikadolle riskialtis tuote.
Se ei toki ole mahdoton, jos populaatio on
riittävän suuri ja syntyvyys riittävän ma-
tala. Sama koskee tietyin ehdoin työttö-
myyteen, asumiseen ja opiskeluun liittyviä
riskejä. Kuitenkin hyödykerakenteeltaan
klubipohjainen ratkaisu on kaikissa näissä
tapauksissa julkistaloudellisesti kestävä-
mpi ratkaisu.



Vastavuoroisuus ja vastikkeellisuus: ansioturva ylläpitää reiluusnormia

Sosiaali- ja terveystalouteen liittyy myös näkemys, että heikommassa asemassa oleville suomalaisille kohdennettujen etuuksien ja palvelujen tulee olla tavalla tai toisella vastavuoroisia ja vastikkeellisia. Tähän reiluutta koskeva ajattelutapaan perustuva sosiaalinen vastavuoroisuus on suomalaisten keskuudessa hyvin keskeinen. Suomalaiset odottavat etuuksien ja palvelujen käytössä vastavuoroisuutta jopa työkyvyttömiltä henkilöiltä. Riskiperustaisten etuuksien ja soveltuvien osin palvelujen kohdalla tämä takaisinmaksuun perustuva vastavuoroisuuden periaate puolestaan korvautuu etukäteen maksetuilla sosiaalivakuutusmaksuilla tai käyttäjämaksuilla. Tällöin etuus tai palvelu on ikään kuin etukäteen maksettu ja mitoitettu.

Sinänsä tutkijat ovat varsin yksimielisiä siitä, että viimekätinen sosiaalivakuutusmaksujen maksaja ei yleensä ole tosiasiallisesti vakuutettu tai työnantaja, vaan

tuotteen tai palvelun ostava kuluttaja.⁶⁸ Julkisella sektorilla asetelma on monimutkaisempi, mutta periaate on sama. Viime kädessä kuluttaja maksaa lähes kaiken. Tästä huolimatta maksun välittömällä maksajalla on ihmisten mielissä vahva oikeus tuon maksun tuottamaan etuuteen tai palveluun vastavuoroisuuden ja vastikkeellisuuden periaatteiden perusteella. Yleisemmin useimmat pitävät aikaisempaa maksua riittävänä vastavuoroisuuden ja vastikkeellisuuden panoksena, kunhan ansioturvaan oikeutettu henkilö hakee lain velvoittamien sääntöjen mukaan töitä ja tuottaa tarvittavat hakuprofiilit tai osallistuu esimerkiksi lapsensa kasvattamiseen.

Ansioturva on vastikkeellista sikäli, että määräaikainen oikeus siihen kerrytetään aikaisemmilla maksuilla ja työssäolokausilla. Näiden periaatteiden ytimessä on myös velvollisuus huolehtia toiminta- ja työkyvystä ikävuosien kertyessä ja työelämän vaatimusten muuttuessa. Työttö-

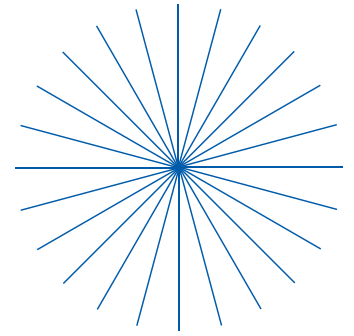
⁶⁸ Tosin suomalaisten tutkimusten mukaan jonkin verran maksuja jää myös vakuutetun maksettavaksi, koska niitä ei voi vyöryttää hintoihin.

myyستurvassa erilaiset velvollisuudet ja oikeudet vaihtelevat työttömyyden syyn, irtisanomisajan, työttömyyden keston ja palvelun suhteen. Pääsääntöisesti kokonaisuuteen liittyy merkittäviä velvollisuuksia oikeuksien ohella. Myöskään sairausvakuutus ei ole velvoitteista vapaa. Laki kannustaa työkykyä palauttavien ja edistävien palvelujen vastaanottamiseen. Eräissä tapauksissa kieltäytyminen johtaa etuuden tai palvelun menettämiseen tai työsuhteen päättymiseen. Ansioturva saavan henkilön edellytetään hyödyntävän työnantajan tarjoamia ja osarahoittamia palveluja työ- ja toimintakykynsä edistämiseksi ja työttömyyden tai eläköitymisen vähentämiseksi. Riskin toteutuessa myös ansioturva saavalta vakuutetulta edellytetään aktiivista työnhakua sekä työsuhteita ja tuloja koskevien ilmoittamissääntöjen noudattamista. Sama koskee soveltuvien osin myös perhevapaita ja sairauslomaa.

Kaiken kaikkiaan klubin jäsenyyteen perustuva ansioturva noudattaa vastavuoroisuuden ja vastikkeellisuuden periaatteita säännönmukaisemmin ja tyylipuhtaammin kuin perusturva ja viimesijainen turva. Siinä vastavuoroisuus ja vastikkeellisuus tuottavat systeemisesti poikkeuksellisia toimeenpanon ja kollektiivisen toiminnan ongelmia.⁶⁹ Klubissa on mahdollista määrittellä selkeämmät pelisäännöt ja varmistaa vastavuoroisuuden eri muotojen myönteinen merkitys klubin jäsenten elämäntilanteelle ja toimintakyvylle. Yhteismaiden kohdalla vastavuoroisuuden periaate aiheuttaa enemmän kollektiivisen toiminnan ongelmia kuin yksilöitä hyödyttävää toimintaa. Jälleen kerran ansioturvan kattavuuden laajentaminen on hallinnollisesti

parempi ratkaisu kuin viimesijaisen turvan vastavuoroisuuden ja vastikkeellisuuden lisääminen.

⁶⁹ Bowles, Samuel & Herbert Gintis (2000). *Reciprocity, Self-Interest, and the Welfare State*. The Journal of Political Economy 26: 1, 33–53.



Tulevaisuusinvestoinnit: ansioturva tuottaa tulevaisuusinvestointeja

Vastavuoroisuuteen ja vastikkeellisuuteen liittyy keskustelu ansioturvasta tulevaisuusinvestointina. Suurin ansioturvaan liittyvistä tarkasteluista ottaa lähtökohdakseen ansioturvan tietyn ajanjakson kattavana kulutuksena ja tarkastelee sitä työmarkkinoille hakeutuvan ihmisen kohtaamien kannustinten näkökulmasta. Tällöin tarkastelun ytimessä on ansioturvan suhde tuleviin palkkoihin. Tämä tarkastelu on tietysti ihan järkevää ansioturvan johdonmukaisuuden ja reiluuden kannalta. Se kuitenkin sulkee ulos kannustinten moninaisuuden, kuten erilaiset kotitalousmallit, sanktiot, velkatilanteet ja työmarkkinatavoitteet, pitkän ja lyhyen aikavälin tulotarkastelun välillä olevat erot sekä sosiaalisen hyväksynnän tai kontrollin vaikutukset ansioturvan käyttöä koskeviin valintoihin. Niiden huomioon ottaminen muuttaa kannustinlaskelmaa ratkaisevasti.

Se ei myöskään ota huomioon uudessa käyttäytymistaloustieteessä vakiintuneita käyttäytymishavaintoja. Niiden mukaan ihmiset hakevat koulutus- ja työkokemuksin-

vestoinneilleen tuottoa, joka muodostuu palkan ohella arvostuksista, turvallisuudesta ja asemasta yhteiskunnan portaikolla. Vailla merkitystä ei ole myöskään se, että suurin osa ihmisistä ei tosiasiallisesti ole tietoinen kannustinrakenteistaan, eikä niillä ole useimmissa tapauksissa vaikutusta palkkatyöhön hakeutumiselle. Kaiken kaikkiaan yksinomaan etuuspalkkatasosuhteeseen perustuva kannustinloukkupoliitiikka on järkevää silloin, kun tarkastellaan sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien johdonmukaisuutta suhteessa työmarkkinoihin. Yksinomaan etuuden ja palkan väliseen suhteeseen perustuvalla tarkastelulla on rajallinen selitysvoima, kun tavoitteena on ymmärtää työttömien tosiasiallista käyttäytymistä työmarkkinoilla.

Eräissä taloustieteellisissä tarkasteluisa työ tulkitaan menetetyn vapaa-ajan kustannukseksi, jolloin työttömyyden vaikutuksia arvioidaan ensisijaisesti ajankäytön näkökulmasta. Tässä kohden olennaisimmat asiat on käännetty pääläelleen. Mikään systemaattinen ihmisten arkeen

kytketty tutkimus taloustieteen perusoppikirjoja lukuun ottamatta ei määrittele työntekoa lähtökohtaisesti haitaksi. Se on usein yhteiskunnallisen arvostuksen, itsetunnon ja tulojen lähde ja muodostaa perustan pitemmällä aikavälillä kertyvälle säälliselle asemalle. Työttömyyden (tai sairausajan) määrittely vapaa-ajaksi on useamman valovuoden päässä useimpien työttömien arjen todellisuudesta, jota kuormittaa rahapula, arjen kuormittavuus, ongelmien kasautuminen ja terveydelliset haasteet.

Ehkä vielä olennaisempaa on kuitenkin se, että suurin osa ihmisistä tarkastelee ansioturvaa palkkatyöstä käsin ja sijoittaa sen osaksi tulevaisuuden riskien hallintaa entäs-jos-tilanteissa. Näissä tilanteissa parempaa elämää tavoittelevat ihmiset pyrkivät ylittämään taloudellisia ja sosiaalisia rajoitteita. Tavoitteena ei ole ainoastaan palkkatyöhön pääsy tai varallisuuden kasaaminen, vaan erilaiset pysyvät myönteiset siirtymät liittyvät koulutuksen loppuun saattamiseen, asunnon hankintaan, asuinpaikan valintaan, parisuhteen muodostamiseen, vakaaseen asemaan yhteiskunnassa ja yhteisössä ja lopulta aktiiviseen ikääntymiseen ja hyvään kuolemaan. Tästä näkökulmasta työikäisen väestön sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät ovat kollektiivisia tulevaisuusinvestointeja. Ansioturva muodostaa keskeisen osan tätä tulevaisuusinvestointeja mahdollistavaa institutionaalista rakennetta, joka tukee yksilöiden mahdollisuuksia säilyttää toimintakykynsä ja toteuttaa pitkän aikavälin tavoitteitaan elämänmuutosten yhteydessä.

Viimeinen tähän kokonaisuuteen liittyvä teema on yrityksissä ja yhteisöissä ta-

pahtuvan luovan tuhon eli työpaikkojen ja yritysten jatkuva tuhoutumisen ja uudistumisen suhde ansioturvaan. Tämän argumentin mukaan ansioturva lisää työn tuottavuutta, koska se mahdollistaa työntekijöille riskinoton ja lisätyövoiman korkeampi hinta kannustaa yritykset ja yhteisöt investoimaan työntekijöiden taitoihin, organisaation rakenteisiin ja teknologian käyttöönottoon. Siten luova tuho sopeutuu uusiin kannustinten asettamiin reunaehtoihin ja luova tuho nopeutuu, jolloin tuottavuus ja yritysten (ja yhteisöjen) tulos keskipitkällä aikavälillä kasvavat. Tähän liittyvää teoreettista päättelyä on edistänyt viime vuosina muun muassa Daron Acemoglu.⁷⁰ Samankaltainen argumentti on kuitenkin ollut osa ruotsalaista aktiivista työvoima- ja rakennemuutospolitiikkaa jo 1970-luvulta eteenpäin.

Kuten aina, tämänkaltainen päättely nojaa erilaisiin oletuksiin jakaumista ja taidoista ja ketjutettujen mekanismien soveltamiseen yksinkertaistetuissa ja informaatiota tiivistävissä tapaustutkimuksissa. Mallintaminen ottaa huomioon muun muassa työllisyysasteen, työttömyyden, irtisanomisten määrän, työvoiman tarjonnan ja kysynnän yhteensopivuuden sekä tekee oletuksia työvoiman työttömien riskinotto- ja -välttämisprefereensseistä. Teorian ehdottamat ketjutetut mekanismit sopivat parhaiten varsin homogeeniseen koulutettuun työvoimaan, jolla ero työttömyyskorvauksen ja nettopalkan (johon Yhdysvalloissa sisältyy sairausvakuutus- ja eläkepaketti) välillä on varsin suuri ja kannustinrakenne siten selkeä. Samalla ansioturvan tason tulee olla riittävän korkea, jotta työttömät työnhakijat pystyvät kattamaan uuden tuottavamman työpaikan hakemiseen liittyvät etsintäkustannukset. Näitä ovat mm.

⁷⁰ Acemoglu, Daron & Robert Shimer (1999). *Efficient Unemployment Insurance*. The Journal of Political Economy 107: 5, 893–928.

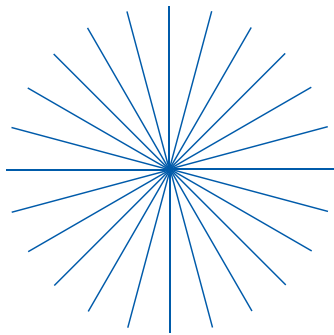
muutto, mahdollisen puolison uusi työpaikka ja perheen uudelleensijoittaminen.

Periaatteessa on myös mahdollista, että kulutukseen nähden liian korkea ansioturva johtaa työttömien työnhakijoiden kohdalla liian suurten työnhakuriskien ottamiseen ja pitkän aikavälin työllisyyden suhteen epävarmoihin yrityksiin hakeutumiseen. Tämä on työmarkkinoin sovellettu versio etsintäkustannusten teorian sovelluksesta, jossa pohditaan, kuinka puolisoskandidaattia kannattaa tavata, että voi olla varma, ettei seuraava kandidaatti ole siihen saakka tavattuja kandidaatteja sopivampi. Tämä ylivakuuttaminen saattaa vääristää myös yritysten kannustimia ja investointeja. Tällöin työvoima voi yliohjautua suuren riskin ja suuren tappion tai voiton aloille (ajankohtaisena esimerkkinä tekoäly ja datakeskukset) ja kärsiä merkittävästi alan keskittyessä sadoista yrityksistä muutamaan markkinoita hallitsevaan yritykseen.

Kaiken kaikkiaan kiihtyvän luovan tuhon alaisessa kasvuhakuisessa murroksessa perusturvaetuuden ja ansioturvan tason välillä tulee olla riittävä tasoero. Tällöin ponnistelu perusturvalta ansioturvalle ja työelämää on – muiden tekijöiden ollessa ennallaan – riittävän kannattavaa ja negatiivinen kannustin edetä toiseen suuntaan riittävän suuri. Siten hivenen paradoksaalisesti ansioturvan tason nostamiselle on säännönmukaisesti työtöntä voimakkaasti palkkatyöhön kannustava vaikutus palkan ja etuuden välisen tiiviin kytkennän takia, kunhan klubiin pääsemisen kynnyks ei ole nostettu liian korkeaksi.

Tanskalaiset ovat jo pitkään tiedostaneet tämän: he ovat rakentaneet sosiaalitur-

vaan matalan ja vastikkeellisen toimeentulotuen ja poikkeuksellisen korkean ansioturvan, jonka piiriin pääsyn säännöt ovat selkeät (ansaittu tulo ja työhistoria tietyn suhdeluvun mukaan). Tällöin kannustin hakeutua työhön ja ansioturvan piiriin on ollut vahva ja johdonmukainen. Samaten ei-työllisen väestön jakaminen kolmeen kanavaan, eli työ-, koulutus- ja kuntoutusvalmiisiin on ollut johdonmukainen. Nämä kolme ryhmää ohjataan toimenpiteisiin. Niiden ulkopuolelle jää pieni määrä työhön kykenemättömiä toimeentulotuen piirissä. Tämän riskiperustaisuutta korostavan hallintarakenteen ja hyvän työllisyystilanteen myötä viimesijaisella turvalla on Tanskassa ollut vuosittain noin 85 000 kotitaloutta. Suomessa vastaava luku on reilu 250 000 kotitaloutta. Molemmissa maissa suurin osa kotitalouksista on yhden hengen talouksia. Tanskan malli toimii tässä Suomen mallia paremmin sekä sosiaalisten riskien hallinnan että kotitalouksien näkökulmasta tarkasteltuna.



Elämänkaari: ansioturva turvaa ikääntyneiden työntekijöiden toimeentuloa

Suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden vakiintuneeseen liturgiaan kuuluu työurien pidentäminen ”alusta”, ”puolivälistä” ja ”lopusta”. Ensimmäinen osa ei ole toiminut odotetusti, eikä siihen ole oikein uskottukaan. Opiskeluajat ovat edelleen pitkät kansainvälisesti vertaillen ja väli vuosien määrä suhteellisen suuri osin puolustusvoimien tarpeiden takia. Mahdollinen selitys on kannustinten heikkous, koska opiskeluajan kulut ovat kotitalouksien (opiskelijoiden) kannalta kohtuulliset, eivätkä kuormita kohtuuttomasti kotitalouden tulevaa taloutta. Työuran keskivaiheilla on tapahtunut myönteistä kehitystä. Se aiheutuu osin syntyvyyden laskusta ja perhevapaiden muutoksista.⁷¹ Oma merkittävä roolinsa on myös työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden laskulla. Se on puolestaan yhteydessä muutoksiin tuki- ja liikuntaelinsairauksien hoidossa ja mielen-terveysongelmien esiintyvyydessä. Tällä on suuri merkitys sekä työuran kokonaispituuteen että vanhuuden työeläketurvan tasoon.

Ikääntyvän väestön työllisyysasteen nousu on puolestaan suomalainen menestystarina. Se on noussut jopa 2000-luvun ensikymmenelle tehdyssä työeläkeuudistuksessa odotettua enemmän. Lähtötilanne oli vertailevasti tosin vaatimaton. Eläkeiän alentaminen oli 1970- ja 1980-lukujen aikana ollut poliittisesti hyväksyttävissä oleva tapa hallita elinkeinoelämän rakennemuutosta. Sitä tapahtui sekä sektorikohtaisesti, esimerkiksi maatalouteen ja metsäteollisuuteen sekä osin teollisuuteen liittyvät rakennemuutosratkaisut, että yrityskohtaisesti, kun ikääntyvä työvoima korvattiin nuoremmalla ja paremmin koulutetulla ja siten tuottavammalla. Alinta tosiasiallista eläkeikää myös laski suurten puolueiden välinen huutokauppa 1980-luvun jälkipuolen eduskunnassa. Tuolloin vaalivoittoa hamuavilla puolueilla oli vahva kannustin olla profiloitumatta äänestäjien silmissä alemman työttömyyseläkeiän vastustajaksi tai työkyvyttömyyseläkkeen kriteerien kiristäjäksi.

⁷¹ Osaselitys työllisyysasteen nousulle on myös perhevapaiden tilastoinnissa tapahtunut muutos työllisyystilastoissa.

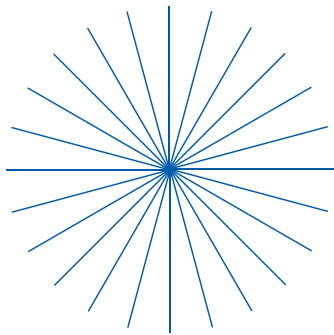
Tuossa 1980-luvun tilanteessa ei politiikkojen työkalupakissa ollut parempaa toimenpanokelpoista ratkaisua. Kustannuksia puolestaan rajasi se, että väestön ikärakenne yhdistettynä työllisyysasteen nousuun piti vakuutusmaksujen ja menojen vuosimuutokset kohtuullisena. Tämä tapaus on myös hyvä esimerkki siitä, miten puolueet toimivat viisaasti ”sitoessaan itsensä” mastoon ansioturvassa siirtämällä niihin liittyvää valmisteluvaltaa työmarkkinaosa-puolille. Sama periaate koskee uudistetuksa muodossa myös loppuvuodesta puolueiden kesken 2025 sovittua velkajarrua. Siinä yhtä puoluetta lukuun ottamatta eduskuntapuolueet estävät toisiaan vapaamatkustamasta vaalikamppailun aikana jaetun tavoitteen kustannuksella.

Suuressa lamassa 1990-luvun alussa (1991–1994) työttömyyseläke oli myös tärkeä tuki rakennemuutoksen kohteeksi joutuneille. Vähitellen ikääntyneen väestön työttömyysriskiin liittyvää vastuuta siirrettiin työttömyysturvalle, tuohon aikaan käytännössä ansioturvalla. Ensin työttömyysturvan lisäpäiväoikeus korvasi vähitellen varhaiseläkkeen. Se poistui vuonna 2014. Lisäpäiväoikeuden alarajaa nostettiin vuosi kerrallaan 61 vuodesta 63 vuoteen, kunnes oikeus poistettiin kokonaan. Samalla ikääntyneiden syrjintä työmarkkinoilla väheni ja työurat pidentyivät. Pitkään työllisyysasteen nousua selittivät myös sosiaalisesti hyväksyttävää eläke-ikää koskevan normin muutos sekä ikääntyvien parantuneet toimintakyky ja osaaminen. Sitten taloudellisilla kannustimilla on ollut oma merkityksensä, joskin palkkatyön ja eläkkeen yhteensovittamisessa on edelleen omat haasteensa.

Myönteisestä kehityksestä huolimatta kaikkia työikäiseen väestöön liittyviä haasteita ei voida 2020-luvun Suomessa ratkaista työkyvyttömyyseläkkeillä tai sosi-

aalisesti hyväksyttävän työeläkeiän tavoittelulla. Tässä kohden ansioturvalla on merkittävä asema työttömyysjaksojen kautta työeläkkeelle hakeutuvan toimeentulon turvaamisessa. Ikääntyvälle työikäiselle väestölle kohdennetun ansioturvan merkitystä on lisännyt myös yleistynyt yksinasuminen ja ikääntyneen työvoiman velkaantuminen. Kotitalousrakenteet ovat muuttuneet parisuhdekäyttäytymisen muutoksen takia. Se on vähentänyt kotitalouden sisäisen ”vakuuttamisen” mahdollisuutta. Entinen elämänsäkulutusta ohjannut periaate asuntolainan poismakamisesta mahdollisimman nopeasti on korvaantunut pidemmällä laina-aloilla. Se näkyy ikääntyvän työvoiman kulutuksessa ja velkojen takaisinmaksun jatkumisessa eläkeiässäkin. Pitkä aikaisempi työura tuottaa usein työttömyysjakson jälkeen kohtuullisen työeläkkeen. Työuran päättymisen ja työeläkkeen alkamisen välinen murrosjakso vaatii kuitenkin julkiselta valalta ja työmarkkinajärjestöiltä erityistä huomiota.

Ikääntyvän työvoiman työttömyysjaksoja on pyritty hallitsemaan eri tavoilla. Eläkeputkesta on vähitellen luovuttu. Monella tapaa perustellusti, koska se muun muassa sotkee työttömyys- ja ikääntymisriskiä toisiinsa. Ihmisten toimintakyvyn koheneminen, koulutustason yleinen nousu ja työurien yleinen pidentyminen loppupäästä vähentävät poliittista painetta eläkeputken käytölle. Ikääntyneiden työmarkkina-asema vaatii edelleen erityistä huomiota myös ansioturvan näkökulmasta. Tämän vuoksi työttömyysturvaleikkauksista huolimatta palaaminen ansioturvalla on ikääntyneelle työttömälle helpompaa kuin nuoremmille työnhakijoille, koska työllistämisyksiköt kerryttävät työssäoloehdon mukaista jaksoa. Jälleen kerran ansioturva puolustaa paikkaansa suomalaisen hyvinvointivaltion selkärankana.



Luottamus: ansioturva lisää tulevaisuuskhoa

Sosiaali- ja terveystalitiikka ei ole yksinomaan tulonsiirtojen ja palvelujen tuotantoa. Siihen liittyy sen olennaisena osana yhteiskunnallinen luottamus julkisen valan ja kansalaisten välillä. Tässä on ytimeltään kaksi asiakokonaisuutta. Ensinnäkin ihmiset ja ryhmät ovat vuosien mittaan sopeutuneet hyvinvointivaltion toimintalogiikkaan tottuneiksi kansalaisiksi. Heidän elämässään riittävän hyvin toimivat tulonsiirrot ja palvelut ovat kyseenalaistamaton osa arjen rakennetta ja toimivuutta.⁷² Ihmiset myös luottavat, että nämä tulonsiirrot ja palvelut ovat olemassa ja tarvittaessa käytettävissä myös tulevina vuosina. Luottamus riskinhallintajärjestelmän tuomaan sosiaaliseen suojaan myös vähentää yksityisen varautumistarpeen aiheuttamaa säästämistä ja arkea kuormittavaa vakuutusten hankkimista. Työikäisten suomalaisten ei tarvitse samassa määrin säästää useimmille heistä väistämättä vastaantulevien pahojen päivien varalta. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä kattaa merkittävän osan näistä kuluista ja kannattelee ihmisiä näiden päivien ylitse.

Toiseksi työikäiset ihmiset ovat voineet luottaa siihen, että sovitut etuudet ja palvelut tuotetaan asianmukaisesti ja tarjotaan kohdennetusti kaikissa olosuhteissa kohtuullisessa aikataulussa ja että järjestelmää ei kuormita tarpeeton yksilökohtainen harkinta. Kaiken kaikkiaan sen säännöt ovat ihmisille pitkälti samat ja suhteellisen selkeät sekä suhteellisen hyvin ennakoitavissa, vaikka etuutta hakeva henkilö ei kaikkia yksityiskohtia tunti-sikaan työttömyyskassoissa ja Kansaneläkelaitoksessa. Digitalisaatio on myös parantanut merkittävästi hallinnollisen valmistelun laatua. Tämä ennakoitavuus ei yleensä ole samassa mitassa mahdollista viimesijaisessa turvassa. Tapauskohmainen harkinta on väistämättä osa päätöksentekojä ja toimeenpanoprosessia periaatteessa standardisoidussa viimesijaisen turvan osassa, ja harkinnan välttämättömyys vähentää mahdollisuutta palvelujen ja tulonsiirtojen digitalisaatioon.

Tutkimus toisensa jälkeen on osoittanut, että ansioturva ja sosiaalivakuutus ovat

⁷² Klassinen suomalainen kuvaus tästä on: Siipi, Jouko (1967). *Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon*. Helsinki: Tammi.

syystä sosiaali- ja terveystalouden luottavimmaksi arvioituja osia. Niissä yhdistyvät ihmisten taloudelliset intressit ja poliittiset uskomukset varsin hyvin ja niihin ei liity samankaltaista epäluuloisuutta aiheuttavaa harkintaa kuin on tavanomaisesti tulovähenteisissä etuuksissa ja tarveharkintaisissa palveluissa. Suomalaiset pitävät sosiaalisten riskien hallintaa osana suomalaista minuutta. Hyvinvointivaltio näyttäytyy luontevana osana suomalaista yhteiskuntaa siinä missä sauna, järvet ja Suomen lippu.

Tätä taustaa vasten on poikkeuksellista, että luottamus suomalaisen sosiaaliturvan tulevaisuuteen on laskenut voimakkaasti 2020-luvulla. Suomessa ei ole 2020-luvun puolivälissä yhtään sosioekonomista ryhmää tai puoluetta, joiden jäsenten enemmistö luottaisi varauksetta sosiaaliturvan tulevaisuuteen.⁷³ Se yhdistyy laajempaan hyvinvointivaltion koskevan tulevaisuuskon laskuun. Myös keskimääräinen luottamus järjestelmään on laskenut jonkin verran, mutta ei kuitenkaan dramaattisesti. Erityisen merkittävää on hyvinvointivaltion kannatuksen puoluepoliittinen polarisointuminen. Sektoreittain luottamus sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuuteen laski ensimmäisenä. Sitten laski luottamus sosiaaliturvaan, joskin käsitettä ei kyselyssä tarkemmin määritelty. Viimeisessä vaiheessa luottamus myös työeläkkeisiin on ollut laskussa. Tähän tulokseen tosin saattaa vaikuttaa kyselyn toteutukseen tehty muutos.

Tämä luottamuspula on sikäli erikoinen, että yksinomaan tilastoja tarkastelemalla voi päätyä arvioon, että Suomen sosiaali- ja terveystaloudella toimii varsin hyvin. Institutionaaliseen rakenteeseen tehdyt

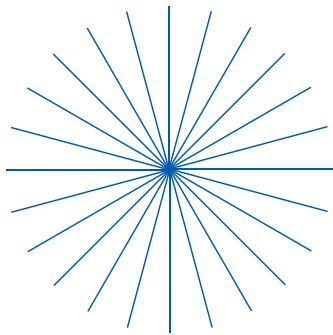
leikkaukset yhdistettynä kielteiseen julkisuuteen ovat tuottaneet kansallisen ilmapiirin nopean muutoksen. Tämänkaltaisia nopeita mielipiteiden siirtymiä kutsutaan vesiputoussiirtymiksi, mikä kielikuvana hyvin kuvastaa muutoksen nopeutta ja ehkä myös dramaattisuutta.

Toistaiseksi on epäselvää, mitä luottamuksen laskusta seuraa sosiaalisten riskien tulevalle hallinnalle. Menossa olevan murrosjakson jälkeen luottamuksen pitäisi vähitellen parantua, kun ihmiset tottuvat uuteen tilanteeseen. Tämä on mahdollista myös tässä murroksessa. Kun ihmiset pikkuhiljaa huomaavat, että järjestelmät ovat kaikesta huolimatta toimineet ja toimivat tulevaisuudessa, he sopeutuvat tähän murroksen jälkeiseen uuteen tilanteeseen.

Toinen vaihtoehto on, että menossa oleva murros on ollut sen verran syvä, että se on saavuttanut leimahduspisteen. Sen jälkeen keskiluokkaiset ihmiset alkavat hakea työnantajakohtaisia ratkaisuja ja/tai alkavat lisätä henkilökohtaista varautumista. Säästämisen liittyvät tunnusluvut antavat viitteitä jälkimmäisestä. Yhtä uskottava selitys on kuitenkin kestokulutustuotteiden hintojen laskun ja ostovoiman kohenemisen yhdistelmät.

Työnantajakohtaisista ratkaisuista on kertynyt satunnaisia mainintoja ennen kaikkea kansainvälisillä markkinoilla toimivista yrityksistä. Näissä tapauksissa työnantaja on tarjonnut maasta ja toimipisteestä toiseen koordinoitavissa olevia vakuutuksia, jotka ovat irronneet kansallisvaltion rajoista ja sosiaaliturvasta. Näillä uusilla avauksilla ei kuitenkaan ole tekemistä sosiaaliturvan leikkausten kanssa.

⁷³ Saari, Juho (2027). *Hyvinvointivaltion legitimitetti murroksessa*. Ilmestyy Juho Saaren ja Jari Stenvallin toimittamassa kirjassa keväällä 2027 (Kustantaja Vastapaino).



Yhdistelmävakuutus: ansioturvan sopeutuminen monimuotoisiin työuriin

Sosiaalisten riskien hallinnan suomalainen erityispiirre on ollut selkeän eron tekeminen palkansaajan ja yrittäjän välillä. Tämä ulottuu laajasti suomalaiseen sosiaalisten riskien hallintaan, mutta se on keskeinen ansioturvan määrittelyssä. Tämä ”joko-tai”-erottelu juontuu vakiintuneesta suomalaisesta tavasta korostaa näiden kahden välistä eroa. Kaukaa historiasta periytyy myös vuodenkiertoon liittynyt maatalousyrittäjien erityisasema. Nykyisin palkansaajan ja yrittäjän erottelu ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja ongelmaton. Erilaiset yrittämisen ja palkkatyön muotojen yhdistelmät ovat yleistyneet, mikä edellyttää yhä monimutkaisempaa hallinnollista ohjausta päätöksenteon laadun varmistamiseksi.

Toiminnan ollessa kannattavaa nämä yhdistelmät ovat kohtuullisen toimivia. Keskeiset haasteet ovat listaamattomien yritysten verokohtelu ja yrittäjäeläkkeen työtulon määräytymisperusteet. Niiden yksityiskohtaisempi tarkastelu on kuitenkin rajattu tämän palkkatyön näkökul-

masta ansioturvaa tarkastelevan raportin ulkopuolelle. Yksioikoisin ratkaisu ansioturvan rahoituksen haasteisiin on ollut ns. ”sekä-että” -ratkaisu, eli yrittäjän ja palkansaajan välisen erottelun vaiheittainen liudentaminen ja vakuutusmaksun kytkeminen ensisijaisesti vakuutusmaksun määrään. Tämänkaltaisen yhdistelmäratkaisu on esimerkiksi Tanskassa. Samassa hengessä Suomessa on haettu ratkaisua yhdistelmävakuutuksesta. Siinä sama henkilö voi samanaikaisesti toimia useissa työmarkkina-asemissa.

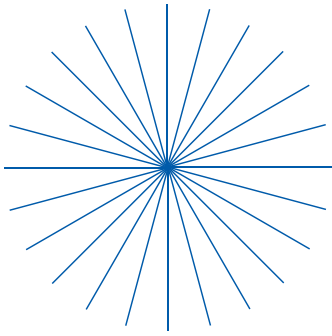
Keväällä 2026 valmisteltavan hallituksen esityksen mukaan ansioturvan yhdistelmävakuutuksen tarkoituksena on ”mahdollistaa vuoroin tai rinnan palkansaajana, yrittäjänä tai omassa työssä työllistyville (eli monimuotoisesti työllistyvät) kaikkien näiden tulonlähteiden vakuuttaminen työttömyyden varalta”. Yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa lasketaan yhteen palkansaaja-asemassa saatavaa palkkatuloa ja yritystoiminnan vakuutustuloa. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto

täyttyy, kun henkilö on 28 kuukauden tarkastelujakson aikana kerryttänyt näistä tulonlähteistä yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta. Työssäoloehtokuukausi puolestaan muodostuu, jos vakuutettujen tulojen yhteismäärä kalenterikuukauden aikana olisi vuoden 2025 tasossa 930 euroa tai enemmän. Tavoitteena on myös yksinkertaistaa ansioturvaa. Tämä lisää työllistyvien velvoitetta tai tarvetta arvioida itse, kannattaako työllistyminen vakuuttaa palkansaajana vaiko yrittäjänä. Yksinkertaistamisen ytimeen asettuu työssäoloehdon määrittely. Ratkaisulla yritetään muun ohella estää yrittäjien siirtymistä toimeentulotuelle ja asumistuelle yritystoiminnan päättymisessä.

Hallituksen esitys on tätä kirjoitettaessa viimeistelyvaiheessa.⁷⁴ Toimeenpano tapahtuu vasta 1.1.2028 ja osin 1.1.2029. Siten kokemuksia tästä uudistuksesta ei vielä ole. Valmistelu on kuitenkin tehnyt näkyväksi työ- ja yrittäjäsuhteiden poikkeuksellisen moninaisuuden. Se on myös haastanut vakiintuneita työmarkkina-asemia koskevia luokitteluja. Samalla se kuitenkin valmistaa työikäisen väestön sosiaalisten riskien hallintajärjestelmää siihen tosiasiaan, että useat samanaikaiset tulovirrat ja työmarkkina-asetat alkavat olla vakiintunut osa kotitalouksien tulonmuodostusta ja riskienhallintaa. Samankaltainen rajojen liudentuminen tapahtuu vähitellen sairausvakuutuksessa ja perhevapaissa. Se on myös luonteva osa ikääntyneiden toimeentuloa tilanteissa, joissa (yhden hengen) kotitalous saa samanaikaisesti eläke-, palkka-, yrittäjä- ja pääomatuloa. Nyt esillä oleva tapaus tulee olemaan ennakkotapaus muutoinkin

hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden rajapinnassa. Se osaltaan osoittaa, että ansiosidonnainen sosiaaliturva taipuu moneen myös maailmassa, jossa palkkatyö ja yrittävyys niveltyvät toisiinsa uusilla tavoilla.

⁷⁴ HE 144/2026;



Selkärangalle on käyttöä sosiaalisten riskien hallinnassa

Työikäisen väestön kohtaamien sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät ovat historiallisesti kehittyneet vuorovaikutuksessa työmarkkinoiden institutionaalisten rakenteiden kanssa. Muutos ei kuitenkaan ole tapahtunut yksisuuntaisesti työmarkkinoilta sosiaalisten riskien hallinnan suuntaan. Samanaikaisesti riskinhallintajärjestelmät ovat vastavuoroisesti muuttaneet työmarkkinoiden toimintaperiaatteita.

Tämä koskee myös kuluva vaalikautta. Mikä tahansa sosiaalimenoihin ja institutionaaliin rakenteisiin kohdistuva muutos sosiaalisten riskien hallinnassa on muuttanut työmarkkinoita ja päinvastoin. Erityisesti ne muuttavat riskinhallinnan sisäisiä institutionaalisia rakenteita ja uudelleenjaon mekanismien suhteellisia osuuksia. Parhaassa tapauksessa työmarkkinoiden ja sosiaalisten riskien hallinnan rajapinnat parantavat organisaatioiden tuottavuutta ja kotitalouksien toimintakykyä. Pahimmassa tapauksessa ne jäädyttävät kansantalouden dynamiikan, aiheuttavat kustannusten ja hyötyjen epätasaista ja

ennakoimatonta kasautumista, sekä lisäävät epävarmuutta ja vähentävät luottamusta kotitalouksissa.

Sosiaalisten riskin hallintajärjestelmät – on sitten kyse asumisesta, opiskelusta, sairaudesta, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisesta, työttömyydestä tai uudemmissa riskeistä, kuten maahanmuutosta tai ylivelkaantumisesta – on Suomessa rakennettu niin, että kaikki suomalaiset ovat mahdollisimman pitkälle samassa veneessä, siis saman sosiaalisen riskin hallinnan puitteissa. Järjestelmien kollektiivisena tavoitteena on ollut ylläpitää riittävän laajaa yhteistä riskinkantoa ja riittävän laajoja riskipooleja, jotta suurten lukujen laki toteutuu riittävässä määrin. Samassa veneessä on toki ollut riskikohtaisesti luokittelevia kerrostumia ja erilaisia rooleja ihmisten sosioekonomisen aseman, demografisen rakenteen ja perhetilanteen mukaan. Sen sisällä jokaiselle ryhmälle on kuitenkin haettu eri kriteerien suhteen perusteltua institutionaalista paikkaa ja siihen liittyvää mielekästä roolia

yhteiskunnallisen työnjaon ja toiminnan tehokkuuden kannalta arvioituna.

Kattavuuden takia suurten lukujen lain mukainen riskien esiintyvyyden ennakointi on ollut hallinnollisesti mahdollista. Järjestelmät ovat olleet toiminnallisesti vakaita, ja muutokset riskien esiintyvyydessä suhteessa riskinhallinnan piirissä olevaan väestöön melko pieniä. Nimenomaisesti tämä suurten lukujen lain toteutumisen mahdollistaminen sosiaalisten riskien hallinnassa on ollut tärkeä osa suomalaisen hyvinvointivaltion kehitystä. Väkiluvultaan pieneen maahan ei mahdu useita samaan riskiin vastaavia erillisiä hallintajärjestelmiä. Sosiaalisten riskien esiintyvyydessä on liian paljon talouden suhdanteisiin, demografiaan ja rakenneuutoksiin liittyvää ennakoimattomuutta. Kuten maanviljelijöiden ja merimiesten kohtaamien riskien ympärille rakennetut järjestelmät osoittavat, pienet järjestelmät kaatuvat viime kädessä valtion vastattaviksi jäsenmäärän supistuessa. Yrittäjien tilanne puolestaan osoittaa ryhmän sisäisen hajanaisuuden, mikä osaltaan rajaa riskinhallinnan periaatteiden toimivuutta.

Erilaisiin sosioekonomisiin asemiin, demografiseen rakenteeseen ja perhetyyppeihin liittyvät intressit on pyritty ottamaan huomioon sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien sisällä. Tämä kollektiivisuuden yhdistäminen toisiinsa niveltyneisiin erillisiin tulonsiirtoihin ja palveluihin on mahdollistanut erilaisten substituutti- ja komplementaarisuusrakenteiden luomisen. Se on puolestaan ylläpitänyt toimivuuden kannalta tärkeitä systeemisii ominaisuuksia. Kokonaisuus on ollut eräs suomalaisen yhteiskuntamallin vahvuuksista.

Vaalikautena 2023–2027 tämä sosiaalisten riskin hallintajärjestelmien sisäinen samanlaisuuden ja erilaisuuden (tai universaalisuuden ja institutionaalisen eriyttämisen) välinen herkkä tasapainotila on vähitellen muuttunut systeemiseksi epätasapainoksi. Siinä perusturvaan kuuluvat tasamääräiset etuudet ja palvelut ovat ylikorostuneet ansioturvan kustannuksella. Leikkaukset ja uudistukset eriyttävät voimakkaasti sosioekonomisten ryhmien taloudellisia asemia ja heikentävät merkittävästi sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Kaikissa riskinhallintajärjestelmissä on tapahtunut valumaa perusturvalle ja viimesijaiselle turvalle. Edellä todetusti tämä on sosiaali- ja terveystaloudellisesti epäjohtamukaista ja kotitalouksien toimintakyvyn ja kulutuksen kannalta haitallista. Se heikentää tulevaisuususkkoa, sulkee ovia mahdollisuuksilta oman elämäntilanteen kohentamiseen opiskelun, harjoittelun ja kuntoutuksen avulla. Erityisen haitallisia ihmisten toiminta- ja työkyvylle sekä palkatyöhön palaamiselle ovat viimesijaiseen turvaan liittyvät byrokratia-, informaatio-, kannustin- ja ylivelkaloukset. Näiden neljän teeman samanaikainen käsittely johdonmukaisen politiikkapaketin rakentamisesta ei ole toistaiseksi ollut hallinnollisesti mahdollista. Siksi on kaikilla näillä alueilla edetty yksittäisillä ja toisista erillään valmistelluilla ratkaisulla.

Hallitus on pyrkinyt tukkimaan tätä kasvavaa valumaa sosiaalisten riskin hallintajärjestelmistä viimesijaiselle turvalle velvoittamalla aikaisempaa vahvempien sanktioiden uhalla toimeentulotuen saajia hakemaan aktiivisemmin ensisijaisia etuuksia. Tähän liittyvät muutokset on toimeenpantu vaalikauden loppupuolella kevästä 2026 eteenpäin. Tämä riskien-

hallinnan ensisijaistaminen on periaatteen tasolla enemmän kuin perusteltua. Jos ihmisen elämäntilanteeseen selkeä sosiaalinen riski, kyseinen riskinhallintajärjestelmä on ensisijainen tapa hallita tuota elämäntilannetta.

Kuitenkin on ilmeistä, että kasvava virta ansioturvalla perusturvalle ja vähitellen kasvava valuma perusturvalta viimesijaiselle turvalla muuttuu hallintajärjestelmiin kohdistuvien leikkausten ja uudistusten edetessä hallitsemattomaksi tulvaksi. Siten viimesijaista turvaa käyttävien suomalaisten määrä suhteessa ansioturvaan ja perusturvaan kasvaa. Virtaa ei voi hillitä paikallisilla uudistuksilla. Esimerkiksi omaisuuden aikaisempi tiukempi huomioon ottaminen ja siihen liittyvä takaisinperintä toimeentulotuessa on ilmeisesti vähentänyt viimesijaisen etuuden käyttöä. Tämänkaltaiset vastikkeellisuutta lisäävät hallinnolliset toimenpiteet eivät kuitenkin yksin riitä korjaamaan rakenteellisia ongelmia. Se vaatii riskinhallintajärjestelmien kattavuuden uudistamista, eli konkreettisia sisältä päin tapahtuvia paikkauksia sosiaalisten riskien hallintajärjestelmän muodostamaan patoaltaaseen kaikissa työikäisen väestön käyttämissä sosiaalisten riskien hallintajärjestelmissä.

Sosiaalisten riskien hallinnassa tapahtuneet muutokset ulottuvat myös ansioturvaan. Sen suhteellisen roolin (arvioituna korvattuina päivinä ja ansioon suhteutettuna kompensatioasteena) ja meno-osuuden supistuminen ei ole sosiaali- ja terveystaloudellisesti tavoiteltava asiain-tila. Tavoiteltavaa on sen sijaan se, että suurin osa suomalaista on näiden sosiaalisten riskien hallintaan perustuvien klubien jäseniä niin, että pienikin palkka- tai yrittäjätulo yhdistyy tavalla tai toisella

etuustason nousuun. Lyhyen aikavälin kannustinongelmista huolimatta tämä ratkaisu on keskipitkällä aikavälillä ihmisiä ja organisaatioita oikeaan suuntaan kannustavaa. Se myös johdonmukaistaa sosiaali- ja terveystaloudellista kytkeä yhteisen työmarkkina-aseman ja uudelleenjaon mekanismit.

Ansioturva on tähän saakka mahdollistanut kotitalouksien odotusten vakiinnuttamisen työhön (uudelleen)palaamiseen saakka. Se on luonut ennakoivuutta, mahdollistanut investoinnit ja sallinut riskinoton. Se on myös joissakin tapauksissa lisännyt etuudella (tai palvelulla) olon kestoa. Riskinhallintajärjestelmät ovat kuitenkin pystyneet hallitsemaan näitä tilanteita institutionaalisen rakenteen eri parametrejä muuttamalla. Sosiaali- ja terveystaloudellinen hyödyt ovat olleet selkeästi kansantaloudellisia haittoja suurempia.

Ansioturvan leikkaukset ovat rapauttaneet näitä suomalaisten elämässä tärkeitä ja suomalaisten elämänlaatua kohentavia periaatteita. Leikkausten myötä nämä aikaisemmin vähän muuta väestöä paremmassa asemassa olleet keskiluokkaiset ja tuloiset ryhmät eivät voi sopeuttaa kulutustaan, tehdä investointeja ja ottaa taloudellista tai yrittäjäriskiä entiseen tapaan. Asumismenojen muutokset, opiskelun (joko oman, puolison tai lapsen) kustannukset, sairastuminen, yllättävä työttömyys tai lapsen syntymä eivät enää entiseen tapaan ole hallittavissa olevia elämänvaiheita. Sama koskee myös Suomeen eri polkuja töihin tulneiden maahanmuuttajien asemaa ja velkaa tulevaisuuden rakentamista varten otteita yksilöitä ja kotitalouksia. Suurelle suomalaisten enemmistöllä tämä tilanne on kuormittava. Tämä näkyy heidän talou-

dellisessä käyttäytymisessään työmarkkinoilla ja investoinneissaan asuntoihin ja kestokulutushyödykkeisiin.

Sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuudessa kaikki ei ole toisin. Rakenteet ovat voimakkaasti historian ehdollistamia.⁷⁵ Jotakin on aina mahdollista tehdä uudelleenjaon mekanismien välillä ja tiettyjen reunaehtojen puitteissa. Nämä reunaehdot jokaisessa sosiaali- ja terveystalouden muutosta käsittelevässä politiikka-asia-kirjassa ovat hivenen rituaalinomaisesti todettavat kolme asiaa: julkisen talouden velka, työvoiman tarjonta ja väestörakenne.

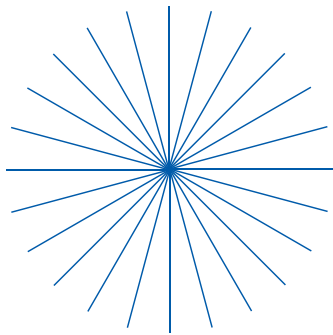
Julkisen talouden voimakkaasti kasvava alijäämä ja velanhoitokustannusten voimakas kasvu on todellinen ongelma. Sitä ei voi poistaa poispuhumalla tai velkamääritelmiä muuttamalla.⁷⁶ Vielä todellisempi ongelma velanhoitokustannusten kasvu. Julkisen talouden tilaa ei toisaalta voida ratkaista yksinomaan leikkaamalla: erityisesti laskusuhdanteessa tehdyt leikkaukset ovat kansantaloudenkin kannalta haitallisia.⁷⁷ Sen sijaan ratkaisua on haettava tuottavuuden kasvusta ja kulutuksen lisääntymisestä. Toiseksi väestörakenne jatkaa muutostaan, mikä velvoittaa investoimaan syntyvyyttä edistävään politiikkaan ja varautumaan vanhuspalvelujen kustannusten kasvuun. Sosiaali- ja terveystaloudellisesti ainoa järkevä tapa vastata tähän haasteeseen on osallistavalla talouskasvulla aikaansaataavissa oleva

työllisyysasteen kohentaminen. Tässä kohden huomio on työurien alkupäässä. Samaten työperäinen maahanmuutto on työllisyysasteen nostamiselle välttämättömyyksiä. Kukaan ei tule Suomeen töihin parantaakseen maan huoltosuhtetta, mutta Suomella on mahdollisuus luoda maahan tulevan työvoiman kannalta sopivia ympäristöjä. Tämä on tietysti helpommin sanottu kuin tehty, varsinkin kun hallituskauden toimenpiteet ovat säästösyistä tai poliittisten asenteiden takia olleet enimmäkseen päinvastaisia. Sitä tärkeämpää on rakentaa niitä yhdessä maahanmuuttajayhteisöjen kanssa. Työvoiman tarjonnan lisääntyminen näkyy lyhyellä aikavälillä työttömyyden kasvuna, mutta pitkällä aikavälillä työllisyyden nousuna.

⁷⁵ Tästä klassinen esitys on Pierson, Paul (2001). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

⁷⁶ Määritelmät liittyvät sosiaaliseen asuntorakentamiseen (siihen liittyviin vastuisiin), valtion taloudellisiin vastuisiin sekä työeläkeyhtiöiden ylijäämään. Kaikissa näissä määritelmät määrittävät Euroopan unionissa sovitusta asetuksista ja laskentasäännöistä. Suomi voi muuttaa institutionaalista rakennetta (kuten esimerkiksi Alankomaat ja Unkari ovat eräissä tapauksissa tehneet), mutta se ei voi määritellä näitä vastuita uudestaan hallinnollisella päätöksellä.

⁷⁷ Campos, Nauro F. & Paul De Grauwe & Yuemei Ji (2025). *Structural Reforms and Economic Performance: The Experience of Advanced Economies*. Journal of Economic Literature 63: 1, 111–63.



Seitsemän ehdotusta

Raporttien yhtenä tehtävänä on tehdä sel-
laisia informaatorikkaaseen tilannekuvaan
perustuvia suosituksia, jotka lähivuosina
mahtuvat politiikan asialistoille. Suomes-
sa asialistojen rakentaminen kytkeytyy
hallitusohjelmaan, sitä vuosittain täyden-
tävään julkisen talouden suunnitelmaan
ja työmarkkinaosapuolten julkisen vallan
kanssa käydyissä neuvotteluissa syntyviin
politiikkapaketteihin. Näissä ohjelmissa,
suunnitelmissa ja paketeissa ajatusten
alkukeitosta eli kaikkien mahdollisten ide-
oiden joukosta valikoituu politiikan asia-
listalle pieni määrä toisiaan korvaavia ja
tukevia ideoita. Yhdessä ne muodostavat
kyseisellä politiikkalohkolla toimeenpanta-
vat leikkaukset ja uudistukset.⁷⁸

Vaikuttavuuden kannalta keskeistä on
ideoiden ja olemassa olevien institu-
tioiden (esimerkiksi työttömyysturvan ja
työllisyyspalvelujen rakenteiden) yhteen-
sovittaminen. Suomalaisessa monipuo-
luejärjestelmässä politiikan asialistalle

valikoituvat yleensä sellaiset sosiaali- ja
terveyspoliittiset ideat, jotka samanai-
kaisesti kuvaavat ajankohtaisen *ongelman*
riittävän yksiselitteisesti ja tarjoavat
institutionaaliseen rakenteeseen sopi-
van *ratkaisun* neuvotteluihin osallistuvien
puolueiden rakenteellisten intressien ja
poliittisten uskomusten kanssa yhden-
suuntaisesti. Lopputulos määräytyy näis-
tä lähtökohdista käsin puolueiden välisenä
kompromissina.

Näiden lisäksi kesällä 2027 politiikan asia-
listalle valikoitumista ohjaavat useimpia
puolueita sitovat velkajarrutyöryhmän lin-
jaukset julkisen talouden liikkumavarasta.
mikäli vaaleissa ei tapahdu poikkeuksel-
lisen merkittävää voimasuhteiden muu-
tosta. Ne velvoittavat pidättyvyyteen
uusien julkisten menojen lisäämisessä,
edellyttävät veropohjien vahvistamista ja
menetettyjen veropohjien korvaamista,
indeksointien systemaattista tarkastelua
sekä menojen priorisointeja. Kasvutavoit-

⁷⁸ Hyvä johdanto ideoiden ja instituutioiden yhteensovittamiseen on Sorsa, Ville-Pekka & Antti Alaja & Joel Kaitila: *Ideat yhteiskuntapolitiikassa*. Tampere: Vastapaino.

teet kannustavat investoimaan työllisyyttä ja uudistumiskykyä tukeviin ratkaisuihin. Menolisäyksille varattu liikkumavara on pieni.

Menestystä kevään ja kesän 2027 politiikan asialistoilla on luontevaa povata ehdotuksille, jotka liittyvät muun muassa elinkeinoelämän verotukseen, ansiotuloverotukseen, koulutusasteen nostoon ja työurien pidentämiseen. Menestyvässä paketissa on todennäköisesti myös sukupuolten tasa-arvon edistämiseen, mukaan lukien kotihoidontukeen ja perhevapaauudistuksen seuraavaan vaiheeseen, liittyviä ehdotuksia. Näiden ohella hallitukseen valikoituneilla puolueilla sekä etujärjestöillä on omia rajattuja tavoitteitaan. Näihin kaikkiin liittyy varsin merkittäviä välittömiä menolisäyksiä. Ne syövät muuta liikkumajakovaraa.

Samalla menestyvä yhteiskunta kuitenkin tarvitsee menestyäkseen kaikkiin työikäisiin ryhmiin ulottuvaa tulevaisuususkoa. Vaalikevään lähestyessä suomalaisten taloudellinen tulevaisuususkko on alkanut kohentua. Keskiarvo on noussut merkittävästi. Erot väestöryhmien (tuloneljännes-ten) välillä ovat kuitenkin suuret. Luottamuksen nousu on rajautunut ylimpään tuloneljännekseen. Alimmassa kahdessa neljänneksessä myönteinen muutos on jäänyt hyvin vähäiseksi.⁷⁹ Yksinomaan ylimpään neljännekseen perustuva malli ei nosta Suomen kansantaloutta ja suomalaista yhteiskuntaa. Mukaan yhteiskuntaa rakentamaan tarvitaan omaan taloudelliseen tulevaisuuteensa uskova suomalais-ten enemmistö.

Kaikkineen on useita perusteltuja syitä rakentaa suomalaiseen yhteiskuntaan politiikkapaketti, joka kohentaa luottamusta myös sosiaalisia riskejä kohdanneissa tai niihin varautuvissa ryhmissä. Luonteva väline luottamuksen lisäämiseen muissa kuin kaikkein suurituloisimmissa ryhmissä on sosiaalisiin riskeihin vastaavien järjestelmien uudistaminen keskiluokkien ja -tuloisten asemaa turvaavalla tavalla. Tämä kohdentaisi voimavaroja ja lisäisi tulevaisuususkkoa keskiarvon ympärille olevissa toisessa ja kolmannessa neljännekseen.⁸⁰

Sosiaali- ja terveystaloudellinen asialista on tässä taloudellisessa ja poliittisessa tilanteessa hyvin valikoiva. Se asettaa uusille avauksille aikaisempaan käytäntöön verrattuna poikkeuksellisia vaatimuksia, jotka liittyvät ongelmien määrittelyyn ja ratkaisuehdotusten mittakaavaan ja vaikutusarviointiin. Niissä korostuu ehdotusten oletettu tai arvioitu vaikutus julkisen talouden kestävyyteen ja työllisyyteen. Keskeinen kysymys onkin siten se, minkälaiset ideat todennäköisesti menestyvät työikäisen väestön sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiä uudistettaessa.

Raportin tilannekuvan valossa politiikan asialistalle mahtuvat ehdotukset liittyvät seitsemään temaattiseen kokonaisuuteen. Niitä tarkastellaan lyhyesti seuraavassa. Tämä on tehty tarkastelutasolla, joka tekee idean näkyväksi. Tarkastelutaso ei kuitenkaan kiinnitä ehdotusta yksittäisiin instituutioihin. Huomio kohdistuu enemmänkin sosiaalisten riskien hallintajärjestelmään. Mikään niistä ei tuota merkittävää murrosta institutionaaliseen

⁷⁹ Aihetta on käsitelty systemaattisemmin Mika Maliranta Kansantaloustieteellisen aikakauskirjan pääkirjoituksessa loppuvuodesta 2027.

⁸⁰ Viimeisen neljänneksen tilanne vaatii erillisen tarkastelun, joka ei mahdu tähän raporttiin.

rakenteeseen vaalikauden 2023–2027 lopun tilanteeseen verrattuna. Ne oletetusti mahtuvat useimpien mahdollisten hallituspohjien asialistalle.

*Ensimmäinen ehdotus koskee sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien investointiluonteisuuden vaiheittaista edistämistä.*⁸¹ Tätä on jo lyhyesti sivuttu edellä. Tällöin jokaisen työikäiselle väestölle kohdennettuun sosiaalisten riskien hallintajärjestelmään tehtävän ehdotuksen tavoitteena on lyhentää henkilön tai kotitalouden etuuden tai palvelun käyttöaikaa sekä nopeuttaa hänen siirtymistään (takaisin) palkkatyöhön, opiskelemaan tai kuntoutukseen. Nopeampi siirtyminen takaisin työelämään, opiskeluun tai pysyvästi alentuneen työkyvyn tapauksessa kokonaan työelämän ulkopuolelle puolestaan tuo riskinhallintajärjestelmän toimintaan enemmän huokoisuutta. Korvattujen päivien kokonaismäärä laskee ja erilaiset seurantaan ja valvontaan liittyvät transaktio- ja valvontakustannukset samanaikaisesti vähenevät. Samalla se mahdollistaa joustavuutta ja turvallisuutta samanaikaisesti lisäävän institutionaalisen rakenteen. Samaa periaatetta voidaan harkiten soveltaa kaikissa työikäisen väestön riskinhallintajärjestelmissä. Eriksseen on syytä pohtia, miten ansioturvan, perusturvan ja viimesijaisen turvan välistä työnjakoa ja yhtymäkohtia sosiaali- ja terveys- ja työllisyyspalveluihin tulee muuttaa tämän investointipainotuksen toteuttamiseksi.

Toinen ehdotus kytkeytyy ansioturvan vahvistamiseen, jolloin keskeisenä mittarina on ansioturvan osuus korvatuista päivistä.

Nykytilanteessa ansioturvan kattavuus ei riitä ylläpitämään sosiaalisten riskien hallinnan kollektiivisuutta, se ei toteuta suurten lukujen lakia sosiaalisten riskien hallinnassa, eikä se kotitalouksien sopeutumis-, toiminta- ja uudistumiskykyä työmarkkinoilla. Ansioturvan taso ei ole muu-
tostilanteissa riittävä varsinkaan yhden hengen kotitalouksissa. Niissä ihmiset eivät voi tukeutua puolison tuloihin tai yhdessä kerrytettyyn varallisuuteen elämäntilanteiden muutoksessa. Se ei myöskään ole riskinhallinnan vakauden kannalta riittävä. Se mahdollistaa käänteisen valikoitumisen ja ryhmäkohtaisen kermankuorinnan.

Tässä kohden eräät politiikan asialistalle mahtuvat muutokset ovat enemmän teknisiä ja liittyvät ennen kaikkea ansioturvalle pääsyn ehtoihin. Teknisempi ratkaisu liittyy ylimääräiseen kassamaksuun, jossa henkilö voi varautua omaan työttömyysriskiinsä ostamalla omarahoitteisesti (tai yhdessä työnantajan kanssa) korotettua työttömyysturvaa lakisääteisen turvan päälle. Tämä hyvinä aikoina kerätty maksu tuo kotitaloudelle ylimääräistä liikkumavaraa ja se voidaan hallita kassan sisällä.

Periaatteellisempi muutos on ansioturvan kompensatioasteen kytkeminen kansantalouden ja työllisyyden tilaan. Tässä automaattisesti suhdanteita seuraavassa mekanismissa ansioturva tarjoaisi tasoltaan paremman ja kestoaltaan pidemmän suojan talouden taantumissa. Vastavasti talouden noususuhdanteissa sen taso ja kesto joustaisivat. Automaattinen tason ja keston korjaus ottaisi esimer-

⁸¹ Hemerijck, Anton (2018). *Social Investment as a Policy Paradigm*. Journal of European Public Policy 25: 6, 810–827. Komissiolle on tehty raportti sosiaalisen suojelun tulevaisuudesta linjaa sosiaaliset investoinnit tärkeäksi tavoitteeksi. High-Level Group on the Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU (2023). The Future of Social protection and of the Welfare State in the EU. Brussels.

kiksi indeksointia paremmin huomioon kotitalouksien mahdollisuudet työllistyä tai hakeutua opiskeluun ja vakauttaisi niiden tulevaisuusodotuksia. Samalla se loisi ansioturvalle paremman kannustinrakenteen suhteessa perusturvaan. Tälle olisi julkistaloudellista tilaa Työllisyysrahastossa. Sen vakuutusmaksu on laskusuunnassa nimenomaisesti työttömyyden rakennemuutoksen, mutta jossakin määrin myös työllisyyden myönteisen kehityksen seurauksena. Sen kiireellisyyttä lisää eri tahojen ennakoimat leikkaukset keskiluokkaisuun julkisen sektorin tehtäviin.

Kolmas ehdotus koskee monituloisuuden aktiivista edistämistä, eli arjen rakentumista useista kotitalouteen tulevista samanaikaisista tulovirroista. Keskiluokkaisten kotitalouksien tulonmuodostus siirtyy vääjäämättä tähän suuntaan. Samaan yhden tai useamman hengen kotitalouteen tulee samanaikaisesti palkka-, yrittäjä- ja pääomatuloa. Samalla varallisuus siirtyy asuntovarallisuudesta sijoituksiin, jotka tuottavat kasvavalle osalle suomalaisista ylimääräistä tulovirtaa.⁸² Tekoäly tulee luomaan tälle uusia mahdollisuuksia. Epäselvempää on, miten tämä palkkatyöstä, yrittämisestä ja sijoituksista koostuva monituloisuus kytketään palkkatyöhön kannustavalla tavalla osaksi työikäisen väestön sosiaalisten riskien hallintaa. Tämä joka tapauksessa kuvastaa uutta sosiaali- ja terveystaloudellista ajattelua, jossa riskin hallinta sopeutuu tulonmuodostuksessa jo tapahtuneisiin tosiasioihin.

Neljäs ehdotus koskee sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien epäjohtamismukaisuuksien hallinnan parantamista. Täydellistä sosiaalisten riskien hallintajärjestelmää ei ole mahdollista rakentaa. Holvikaarirakenteet ovat toiminnallisesti välttämättömyyksiä.⁸³ Myöskään uudistaminen pelkästä uudistamisen riemusta ei ole perusteltua toimintaa varsinkaan, jos remonttihenkilöiden tiedossa ei ole nykyjärjestelmää varmasti parempaa järjestelmää. Sosiaaliturvakeskuksen kartoitukset osoittavat, ettei parempaa järjestelmää ole näköpiirissä. Kaikkiin esitettyihin vaihtoehtoihin liittyy nokkapyrstöongelma: yhden tavoitteen edistäminen merkitsee takapakkia toisessa järjestelmässä.

Keskeinen haaste lukuisten leikkausten ja uudistusten samanaikaisessa toimeenpanossa on erilaiset väliinputoamis- ja päällekkäisyystilanteet. Ne aiheuttavat perusteleminen epäjohtamismukaisuutta sosiaalisten riskien hallinnassa ja päällekkäisiä leikkauksia kotitalouksissa. Riskinhallinnan tasolla näiden epäjohtamismukaisuuksien kartoittaminen vaatii valmistelevalta virkamiehiltä poikkeuksellista institutionaalisten rakenteiden ja sosiaalimeno- ja rahoitusvirtojen hallintaa. Byrokratia-, informaatio- ja kannustinloukuihin on jo tehty merkittäviä uudistuksia. Niissä ei ole näkyvissä välitöntä uudistamisen tarvetta. Enemmän hallinnollista huomiota tulee kohdentaa jo tehtyjen päätösten asianmukaiseen ja asiakasystävälliseen toimeenpanoon. Tärkein välitöntä uudistamista koskeva riskinhallintakokonaisuus on tältä osin työelämän ja ylivieläntöön parempi hallinta, joka sinänsä sijoittuu tämän raportin ulkopuolelle.

⁸² Matkailuintensiivisillä alueilla vuokraamiseen liittyvä alustatalous alkaa olla paikallistaloudellisesti merkittävä erä. Samaten tuulimyllyjen sijoittamisesta saatavista tulot ovat paikallisesti merkittäviä.

⁸³ Hallinnollisia epäjohtamismukaisuuksia ja asiavirheitä sekä tarkennuksia tulonsiirroissa koskeva hallituksen esitys HE 67/2026 on parhaillaan käsittelyssä. Eduskunnan vastaus on annettu 28.8.2026.

Viides ehdotus koskee sopeutumista teknologiseen kehitykseen. Tekoälyn läpimurto on ollut odottamattoman nopeaa. Teema oli jo näkyvissä hallitusohjelmassa vuonna 2023. Tilannekuvana todettiin, että ”Suomi on teknologinen edelläkävijä, joka hyödyntää digitalisaation ja tekoälyn mahdollisuudet täysimääräisesti, ihmiset mukana pitäen”, mutta sisältö ei vastannut tätä tavoitetilaa. Linjaukset kohdistuivat periaatteisiin, ohjelmiin ja erilaisten asioiden edistämiseen. Ne eivät olettaneet uuden teknologian läpäisevän suomalaista työmarkkinaa tavalla, millä se näyttää sen läpäisevän 2020-luvun lopussa.

Pitkälle digitalisoituneissa yhteiskunnissa tekoälyagenttien käyttöönottoon liittyy mittavia tuottavuusodotuksia erityisesti informaatiointensiivisissä ja digitaalisia alustoja hyödyntävissä ammateissa. Samalla tekoälyn nopea diffuusio kuitenkin purkaa organisaation keskiluokkaisille ja -tulolisille ammateille tähän saakka tarjoamaa varsin kattavaa suojaa markkinoiden muutoksilta. Jokaisen työntekijän tuottavuus voidaan arvioida erikseen, millä on oma vaikutuksesta palkanmuodostukseen työpaikkatasolla.⁸⁴ Ammattien katoaminen tai voimakas muuttuminen merkitsee ammattinsa menettävien keskiluokkaisten sosiaalisen aseman voimakasta laskua ja/tai merkittäviä muutoksia ammattirakenteissa. Maltillisemmatkin arviot ennakoivat työuriin aikaisempaa enemmän katkoksia, joilla on omat yhdyspintansa asumiseen, sairauslomiin ja perhepolitiikkaan.

Organisaatiot sopeutuvat näihin luovan tuhon prosesseihin varsin luontevasti

organisaatiotasolla. Se kuitenkin edellyttää niitä tukevien ja yhdistävien institutionaalisten rakenteiden luomista. Sama teknologia voidaan upottaa eri tavoilla erilaisiin instituutioihin ja organisaatioihin. Tämän hallintaan julkinen valta tarvitsee teknologiset innovaatiot, työmarkkinoiden toimintaperiaatteet ja sosiaalisten riskien hallintaa yhdistävää rakennemuutospolitiikkaa. Se yhdistää joustoturvamallin kaltaiset ratkaisut murrosta läpikäyviin ammattiryhmiin sektori- tai alakohtaisesta neuvotteluilla ratkaisuilla.⁸⁵

Kuudes ehdotus koskee toisen pilarin eli ammatillisten (Suomessa käytännössä työnantaja- ja liittokohtaisten) institutionaalisten rakenteiden ja sosiaalisten riskien hallinnan yhteensovittamisen pohdintaa. Raportissa on joitakin kertoa huomautettu niistä systeemisistä riskeistä, jotka syntyvät, kun liittojen ja/tai työnantajien sopima ammatillinen turva alkaa täydentää eri paikoin sosiaalisten riskien hallintaa. Historiallisesti hyvinvointivaltio on sulkenut sisäänsä nämä uudet toimintatavat. Esimerkkinä voi mainita vaikkapa palvelusetelit tai sosiaaliset luototukset sekä merkittävä osa työterveyshuollosta. Myös liittojen sopimat sektoraalet järjestelmät ovat solahtaneet sosiaalisten riskien hallintajärjestelmän osaksi ilman suurempaa pusertamista.

Nämä ammatilliset järjestelmät ovat toimineet hyvin niin kauan kuin sosiaalisten riskien muu hallinta on ollut keskiluokan intressien ja odotusten näkökulmasta riittävällä tasolla, mitä tulee ehtoihin, kattavuuteen ja keston. Ennen kaikkea ansioturvaan tehtyjen leikkausten myötä ero

⁸⁴ Se myös vähentää ainakin aloitustyöpaikkojen määrää. Organisaation ”suojaavan nahan” poistuminen ennakoi jo 1991 taloustieteen Nobelisti Herbert Simon, ks. Simon, Herbert (1991). Organizations and Markets. Journal of Economic Perspectives 5: 2, 25–44.

⁸⁵ Samankaltainen tilanne saattaa syntyä myös ympäristömuutoksen myötä. Se ei kuitenkaan ole ratkaistavissa sektorikohtaisilla malleilla, vaan edellyttää joka tapauksessa ympäristön tilan mahdollisesti nopeasti heikentyessä tehtävää työtä kestävyyttä edistävissä politiikoissa.

ammattillisen ja lakisääteisen turvan välillä on kasvanut eräillä sektoreilla ja yrityksissä. Toistaiseksi on epäselvää, onko tässä todellinen ongelma. Yhtäältä sellainen voi näyttäytyä poliittisen ohjauksen ja etuuk-sien koordinaation näkökulmasta. Toisaal-ta tämä voi olla arvokas lisä sosiaalisten riskien hallinnassa, joka ottaa huomioon eri sektoreiden erityispiirteet. Asia on joka tapauksessa selvitettävä.

Seitsemäs ehdotus on järjestelmällinen arviointi, jossa tarkastellaan hyvinvointivaltion ja työelämän rajapinnan yhteensovittamista koskevan jo tehtyjä uudistuksia ja ehdo-tuksia kattavuuden ja kannustavuuden näkökulmista. Lukuisat samanaikaiset uudistukset ovat rajanneet yhteisvaiku-tusten arviointia sekä sosiaalisten riskien hallintajärjestelmäkohtaisesti että kes-kiluokkien elämäntilanteen ja sosiaalisen aseman kannalta: vaikutelma kuitenkin on, että kummassakin on tapahtunut muutok-sia, jotka eivät olleet tavoitteena. Lukuisat tulonsiirtojen ja palvelujen leikkaukset sekä maksukorotukset kasautuvat keski-luokkaisiin kotitalouksiin, koska ne on ole-tettu maksu- ja sopeutumiskykyisimmiksi. Niiden yhteisvaikutukset ovat saattaneet olla suhteettoman suuria siinä keskiluok-kaisessa ryhmässä, jossa elämässä rea-lisoituu useita sosiaalisia riskejä saman vuoden aikana.

Merkittävä osa tähän liittyvästä valmiste-lutyöstä on tehty sosiaaliturvakomiteassa. Se jättää raporttinsa loppuvuodesta 2026. Se on pyrkinyt saavuttamaan yhteisym-märryksen monista tässäkin raportissa käsitellyistä asioista. Pyrkimys mahdolli-simman laajaan yksimielisyyteen on kui-tenkin merkinnyt valmistelun lentokorkeu-den nostamista ja tarkastelun rajaamista periaatteiden tasolle. Poliitiikan asialistan kannalta tärkeät linjaukset tasoista ja kes-

toista ovat jääneet työssä marginaaliin, epäilemättä koska niistä ei komiteatyös-kentelyssä ole mahdollista päästä riittä-vään yksimielisyyteen. Näitä linjauksia tar-vitaan asumistuessa ja asumisen tuessa, työttömyydessä ja kuntoutuksessa, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa, opiskelussa, sairaudessa, maahanmuutos-sa ja ylivelkaantumisessa. Samalla ansio-turvan tila ja tulevaisuus työikäisen väes-tön sosiaalisten riskien hallinnan osana tulee asianmukaisella tavalla käsitellyksi.

